



ОПЫТ И ПЕРСПЕКТИВЫ
ИНТЕГРАЦИИ ОХРАНЯЕМЫХ
ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ
В СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ
РАЗВИТИЕ РЕГИОНОВ РОССИИ

Сборник материалов

2001

УДК 502.3

ББК 65.28

О-62

Опыт и перспективы интеграции охраняемых природных территорий в социально-экономическое развитие регионов России: Сб. материалов / Под ред. В.Н. Тырлышина, Т.Ю. Минаевой.— Тула: Гриф и К°, 2001.— 132 с.

ISBN 5-8125-0165-3

Настоящий Сборник содержит материалы по изучению современных условий существования и развития региональных систем охраняемых природных территорий (ОПТ), оценке их роли и значения в региональном развитии, а также анализу реального международного и отечественного опыта деятельности, направленной на повышение роли и значения ОПТ в жизни регионов. Представленные материалы являются итогом деятельности рабочей группы из представителей WWF России, Центра экологической политики России, Госкомэкологии (впоследствии — МПР) РФ, Центра охраны дикой природы, Экоцентра «Заповедники» и подготовлены в ходе проекта WWF России «Вклад в устойчивое развитие России — интеграция охраняемых природных территорий в региональный контекст», выполненного в 1999—2001 гг.

Рецензент В.Г. Кревер.

Редактор М.В. Поддубный.

Издание подготовлено и осуществлено Всемирным фондом дикой природы (WWF) при финансовой поддержке Датского Агентства по охране окружающей среды (DEPA — DANCEE)



© 2001. WWF России

**ОПЫТ И ПЕРСПЕКТИВЫ ИНТЕГРАЦИИ
ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ
В СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ
РЕГИОНОВ РОССИИ**

Сборник материалов

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Предисловие</i>	21
<i>Введение</i>	23
<i>Раздел 1. Опыт и перспективы интеграции охраняемых природных территорий в социально-экономическую структуру регионов</i>	25
Тырлышкин В.Н. Результаты рабочих совещаний по проблеме региональной интеграции охраняемых природных территорий (Москва, 2000)	25
Основные экологические и социально-экономические функции охраняемых природных территорий (По материалам установочного совещания «Экономические и социальные аспекты интеграции охраняемых природных территорий в контексте регионального развития». Сост. В.Н. Тырлышкин)	28
<i>Раздел 2. Основные направления интеграции охраняемых природных территорий в региональное развитие</i>	34
2.1. Охраняемые природные территории в регионе — социальные аспекты	34
Данилина Н.Р., Ясвин В.А. Формирование экологической культуры	34
Тезисы докладов	40
Гумеров С.Б., Щукин А.К. Модель формирования региональных природоохранных приоритетов и вовлечения общественности в процесс принятия решений: стратегическое пространственное планирование в муниципалитетах Швеции	40
Киселева Н.Ю., Бакка С.В. Организация общественной поддержки ключевых орнитологических территорий в Нижегородской области	41
Казакова М.В. Формирование сети хранителей природного наследия	41

<i>2.2. Интеграция охраняемых природных территорий в экономическую сферу регионов</i>	43
Бобылев С.Н. Экономические аспекты региональной интеграции ООПТ	43
Тезисы докладов	52
Аверченков А.А., Мартынов А.С., Тишков А.А. О формировании международного рынка экосистемных услуг	52
Артиюхов В.В., Виноградов В.Г., Мартынов А.С. Куда направлять средства? Экспертная система для выбора приоритетов природоохранного инвестирования	53
Фоменко Г.А. Экономические методы сохранения биоразнообразия: опыт НПП «Кадастр»	54
Преображенский А.Б. Стоимость охраняемых природных территорий: опыт экономической оценки лесных земель	54
Косов В.И. Эколо-ресурсная критериальная оценка сохранения природных торфяно-болотных комплексов	55
Гусева Т.В., Заика Е.А., Дайман С.Ю., Цевелев В.Н. Возможности развития рыночных инструментов экологического регулирования деятельности предприятий, расположенных в национальных парках РФ	56
Гусева Т.В. Развитие деятельности в области экологического менеджмента предприятий как одно из направлений интеграции ООПТ в экономическую структуру регионов	56
Щукин А.К., Калибернова Н.М. Интеграция природного и природно-хозяйственного зонирования при разработке плана управления и генерального плана для заказника «Кургальский»	57
Меньшиков В.И. Экологический туризм как путь интеграции ООПТ в социально-экономическую жизнь региона	58
<i>2.3. Правовые аспекты интеграции охраняемых природных территорий в региональное развитие</i>	60
Медведева О.Е. Современное законодательство и перспективы охраняемых природных территорий в регионах	60
Вышегородских Е.В. Экологический каркас регионального уровня как объект права	64
<i>2.4. Совершенствование информационного обеспечения устойчивого регионального развития</i>	73

Захаров В.М. Организация социально значимого мониторинга	73
<i>Раздел 3. Общие теоретические и организационные основы интеграции охраняемых природных территорий.....</i>	75
Степаницкий В.Б. Заповедники, национальные парки и региональный контекст.....	75
Минаева Т.Ю., Вышегородских Е.В., Сирин А.А. Интеграция охраняемых природных территорий в региональные системы территориального планирования устойчивого природопользования	80
Тезисы докладов	86
Дарман Ю.А. Система охраняемых природных территорий как основа устойчивого развития региона	86
Дёжкин В.В. Интеграции ООПТ — надежную теоретическую основу	89
Соболев Н.А. Некоторые подходы к интеграции территориальной охраны природы в социально-экономическую структуру региона	90
Крюков В.Г., Куликов А.Н. О формировании системы охраняемых природных территорий в современных условиях	92
Двас Г.В. Интеграция сети ООПТ Ленинградской области во Всеевропейскую сеть охраняемых природных территорий....	93
Кузнецов М.Н., Вышегородских Н.В. Вопросы интеграции ООПТ в социально-экономическом контексте	95
Губко Г.В., Вализер П.М. Методологические аспекты разработки и исследования механизмов управления в системе охраняемых природных территорий региона	97
Папунов В.Г. Проблемы и перспективы развития морских природоохранных районов	98
Волков А.М. Включение ООПТ в региональный социально-экономический контекст.....	100
Димитриев А.В. Интегрирующая роль заповедника в регионе.....	101
Солодников М.В. Региональные аспекты формирования сети ООПТ в Республике Татарстан	103
<i>Раздел 4. Опыт проектов региональной интеграции охраняемых природных территорий и его уроки</i>	105
Минаева Т.Ю., Карпенко А.Д., Аллахвердова О.В. Опыт реа-	

лизации модельных проектов по интеграции охраняемых природных территорий в региональное развитие: задачи, методы, результаты.....	105
Минаева Т.Ю., Кураева Е.Н. Основные результаты модельных проектов WWF по интеграции охраняемых природных территорий в региональное развитие	126
Заключение	130

EXPERIENCE AND PROSPECTS OF INTEGRATING PROTECTED AREAS IN A REGIONAL CONTEXT OF SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT OF RUSSIA

Collection of Articles/Reports

CONTENTS

<i>Preface</i>	21
<i>Introduction</i>	23
<i>Part 1. Experience and Prospects of Integrating Protected Areas in regional social and economic structures</i>	25
Results of the Working Meetings on the Problem of Integrating Protected Areas in a Regional Context. Tyrlyshkin V.N. (WWF Russia, Moscow)	25
Main Ecological and Socio-economic Functions of Protected Areas (On the materials of the planning meeting «Economic and Social Aspects of Integrating Protected Areas in a Regional Context». Moscow, 21.07.2000) — Compiled by Tyrlyshkin V.N.	28
<i>Part 2. Main Directions of Integrating Protected Areas in a Regional Context</i>	34
<i>2.1. Protected Areas in the Region – Social Aspects</i>	34
Forming Ecological Culture. Danilina N.R., Yasvin V.A. (Ecocentre «Zapovedniki», Moscow)	34
Model of Forming Regional Nature Conservation Priorities and Involvement of the Community into the Decision-making Process: Strategic Spatial Planning in Municipalities of Sweden. Guumerov S.B., Shchyukin A.K. (NGO «KE Association», St. Petersburg)	40
Organisation of Public Support of the Key Ornithological Territories in the Nizhni Novgorod Region. Kiselyova N. Yu., Bacca S.V. (Russian Bird Conservation Union, Nizhni Novgorod branch)	41
Forming the Network of Natural Heritage Keepers. Kazakova M.V. (Ryazan State Pedagogical University)	41
<i>2.2. Integrating Protected Areas in the Economic Sphere of the Regions</i>	43
Economic Aspects of Integrating Protected Areas in a Regional	

Context. Bobilyov S.N. (Moscow State University, Faculty of Economics).....	43
On Formation of International Market of Ecosystem Services. Averchenkov A.A., Martynov A. S., Tishkov A.A. (GEF Project «Biodiversity Conservation»)	52
Where Should the Funds be Allocated? Expert System of Choosing the Priorities of Nature Conservation Investments. Artyukhov V.V., Vinogradov V.G., Martynov A. S. (GEF Project «Biodiversity Conservation»).....	53
Economic Methods of Biodiversity Conservation: Experience of RIC «Cadaster». Fomenko G. A. (Interregional State Research and Innovation Centre of Cadastres of Natural Resources of the RF Ministry of Natural Resources, Yaroslavl Region)	54
Cost of a Protected Area: Experience of Economic Evaluation of Forest Lands. Preobrazhensky A. B. (State Scientific-Research Centre «Cadastre», Kaluga Region)	54
Ecological and Resourceful Criteria Evaluation of Conservation of Peatlands. Kosov V.I. (Tver State Technical University).....	55
Possibilities of Development of Market Means of Ecological Regulation of Activities of Enterprises Located in National Parks of the Russian Federation. Guseva T.V., Zaika E.A., Daiman S.Yu. (D. Mendeleev University of Chemical Technology of Russia, NGO Ecoline, Moscow), Tsevelev V.N. (Ecological Information Centre «Meshchera», Vladimir Region)	56
Development of Activities in the Sphere of Ecological Management of Enterprises as One of the Directions of Integrating Protected Areas in the Economic Regional Structure. Guseva T.V. (D. Mendeleev UCTR, NGO Ecoline, Moscow)	56
Integration of Environmental and Land Use Zoning in Elaboration of Management and General Plans of the «Kurgalsky» Refuge. Shchyukin A.K., Kalibernova N.M. (NGO «KE Association», St. Petersburg)	57
Ecological Tourism as a Way of Integrating Protected Areas in Social and Economic Life of the Region. Menshikov V.I. (Directorate of national parks of the Kamchatka Region)	58
<i>2.3. Legislation Aspects of Integrating Protected Areas in a Regional Context</i>	60
Modern Legislation and Prospects of Protected Areas in the Regions. Medvedeva O.E. (Moscow Committee of Communal Property).	60

Regional Ecological «Backbone» as a Legal Object. Vyshegorodskykh E.V. («Legislation Reform» Fund, Orel Region)	64
<i>2.4. Organisation of Socially Significant Monitoring. Zakharov V.M. (Centre of Ecological Policy of Russia)</i>	73
<i>Part 3. General Theoretical and Organisational Basis of Integration ..</i>	75
Nature Reserves and National Parks in a Regional Context.	
Stepanitsky V.B. (Ministry of Nature Resources of Russian Federation).....	75
Integrating Protected Areas in Regional Systems of Territorial Planning of Sustainable Nature Management. Minaeva T.Yu. (WWF Russia, Moscow), Vyshegorodskykh E.V. («Legislation Reform» Fund, Orel Region), Sirin A.A. (Institute of Forest Science RAS, Moscow)	80
The System of Protected Areas as the Basis of Sustainable Development of the Territory. Darman Yu.A. (WWF Russia Far East Representative Office, Vladivostok).....	86
Reliable Theoretical Basis for Integrating of Protected Areas.	
Dzhakin V.V. (International Independent University of Environmental and Political Sciences, Moscow)	89
Some Approaches to Integrating Territorial Nature Protection in a Social and Economic Structure of a Region. Sobolev N.A. (Biodiversity Conservation Centre, Moscow)	90
On Forming a System of Protected Areas in Modern Conditions.	
Kryukov V.G. (Khabarovsk Territory Administration), Kulikov A.N. (Wild Life Foundation, Khabarovsk)	92
Integrating the Network of Protected Areas of the Leningrad Region in the All-European Network of Protected Areas. Dvas G.V. (Government of the Leningrad Region)	93
On Issues of Integrating of Protected Areas in a Social and Economic Context. Kuznetsov M.N., Vyshegorodskykh E.V. (Committee of Natural Resources, Orel Region)	95
Methodological Aspects of Development and Investigation Mechanisms of Managing the System of Protected Areas of the Region. Gubko G.V., Valizer P.M. (Ilmensky State Nature Reserve)	97
Problems and Prospects of Development of Marine Protected Areas. Papunov V.G. (Affiliate Operational Centre of the International Ocean Institute, Moscow)	98

Integrating of Protected Areas in a Regional Socio-Economic Context. Volkov A.M. (Bashkirsky State Nature Reserve)	100
Integrating Role of the Nature Reserve in the Region. Dimitriev A.V. (Prisursky State Nature Reserve)	101
Regional Aspects of Forming Protected Areas of the Tatarstan Republic. Solodnikov M.V. (Ministry of Environmental Protection and Natural Resources, Tatarstan Republic)	103
<i>Part 4. Experience of Projects on Regional Integration of Protected Areas and Lessons Learned.....</i>	105
Experience of Implementation of Model Projects on Integrating Protected Areas in a Regional Context: Objectives, Methods and Outcomes. Minaeva T.Yu. (WWF Russia, Moscow), Karpenko A.D., Allakhverdova O.V. (Laboratory of Conflictology, Scientific Research Institute of Complex Social Surveys, St. Petersburg State University)	105
Major Outcomes of the WWF Model Projects on Integrating Protected Areas in a Regional Context. Minaeva T.Yu., Kuraeva E.N. (WWF Russia, Moscow)	126
Conclusion.....	130

SUMMARY

The edition contains the description of the achievements of the three-year (1999–2001) work of the WWF Russia devoted to investigation and evaluation of modern conditions of existence and development of regional networks of protected areas, their role and significance for the regional development. It also comprises the results on collection, analysis and conclusions on the current international and national experiences of the activities aimed at promotion of the role and significance of protected areas in a regional context. The work has been accomplished within the frameworks of the WWF Russia project «Contribution towards a Sustainable Russia — Integrating Protected Areas in a Regional Context». In the implementation of the project the whole available experience of regional integration of protected areas, especially the experience gained within other WWF regional projects, was assessed and taken into consideration.

In Part 1 of the edition represents the main results of two working meetings devoted to the problem of regional integration of protected areas and increase of their role in the life of the regions. Besides the WWF Russia, the major initiator and organiser of the meetings, the *Centre of Ecological Policy of Russia, Goskomecologia (later — the Ministry of Natural Resources), the Biodiversity Conservation Centre, the Eco-centre «Zapovedniks»* and a number of other central and regional state bodies, scientific and non-governmental ecological organisations, represented by a wide range of specialists, took an active part in preparation and work of the meetings.

The tasks of the first, planning meeting «Economic and Social Aspects of Integrating Protected Areas in the Context of Regional Development» (21.07.2000, Moscow, 30 organisations, 45 participants) were following:

- To analyse and evaluate foreign and national experiences, progress, failures and prospects of regional integration of protected areas; to display the main problems and the ways to solve them.
- To determine the objectives, tasks and agenda of an expanded working meeting on the problems mentioned above.

The necessity of an overall account, assessment and use of various advantages and positive impacts of protected areas in a regional context for further strengthening and development of the system of protected areas was stressed at the meeting. The edition contains the list of real ecological functions of protected areas, various economic, social, political, mental and ethical impacts, advantages and benefits, which the regions and the community receive from the protected areas, which were revealed at the meeting.

As the result of the July planning meeting the main organisational conditions for further collective work on the problem of regional integration of protected areas were determined. In particular, the **general aim of the work** was defined as follows: *To strive for making territorial nature conservation a full value branch of socio-economic regional structure (e. g. along with public health service or education) by increasing considerably the social and economic significance of protected areas and strengthening their role in a regional context.*

The major tasks of the **expanded working meeting «Sustainable development of the regions and socio-economic significance of protected areas»** (5-7.12.2000, Moscow, more than 80 specialists from 36 subjects of the Russian Federation, prepared and held jointly by the WWF Russia and the Centre of Ecological Policy of Russia):

- To evaluate modern conditions of integrating protected areas in a regional context, to depict the key problems and *define the obstacles*.
- To consider the project ideas on social and economic integrating protected areas in a regional context, to choose the most perspective ones (to answer the question: *what should be done?*).
- To determine the order of implementation of the project ideas, as well as the necessary mechanisms and resources (to elaborate and adopt *the action plan*).

The participants of the meeting stressed the high socio-economic significance of protected areas and confirmed the necessity for their further regional integration as the most important condition of conservation and improvement of regional systems of protected areas and ensuring sustainable regional development.

At the meeting the main difficulties and problems of regional integration of protected areas were revealed. Its most perspective directions and top-priority tasks are given in general in Part 1 of the edition. A more detailed description and the examples based on real experience are considered further in the parts of the edition compiled on the basis of the reports and other materials presented by the participants of the above mentioned meetings.

Comprehensive development of ecological culture is one of the priority directions of socio-economic integration of protected areas. It is aimed at solving the following **tasks of prior importance**: forming of people's interests in protected areas, professional training of manpower for protected areas and establishing on the basis of protected areas regional centres to implement this work. Elaboration of the effective system of purposeful forming of ecological culture of all categories of population is defined as one of the most important priorities of the national ecological policy of Russia.

The article of Danilina N.R. and Yasvin V.A. (Ecocentre «Zapovedniki») considers the importance for protected areas and the whole regions of the work aimed at forming ecological culture of the population. The article shares the experience of various nature reserves and national parks. In particular, conditions for conducting such work, its potential, main target groups of population, content, amount, principles, forms and methods of the work are described in the report. Ecological excursions and cognitive tourism are considered as traditional and most effective forms of ecological and educational activities. They are of great value and have prospects for development not only for national parks, but also for many reserves (under certain conditions, which are also reviewed in the report).

Involvement of population into territorial management of nature use plays an important role in forming ecological culture and increasing socio-economic value of protected areas, especially on a local level. The experience of strategic territorial planning of municipalities of Sweden is a good example of this. (*See the report of Gumerov S.B., Shchyukin A.K., NGO «KE Association», St. Petersburg*). The national experience of involving local community into real nature conservation activity, importance of this work both for population and protected areas is considered in the *report of Kiselyova N. Yu., Bacca S.V. (Russian Bird Conservation Union, Nizhni Novgorod branch)* and the *report of Kazakova M.V. (Ryazan State Pedagogical University)*.

Elaboration and implementation of economic mechanisms of management of land use and other activities in protected areas is another priority direction of regional integration of protected areas. The issues are considered in a number of reports, starting from the *article of Bobilyov S.N. (Chair of Nature Use Economy, Faculty of Economics, Moscow State University)*. Among **the top-priority tasks** in this direction are as follows: elaboration of methods of economic accounting and evaluation of natural resources; improvement of the compensation system (including interregional ones) of payments and accounts for nature use, conservation and restoration of natural environment and resources, and for causing damage to them; development of methods of ecological management of the economic activity of protected areas.

First of all, purposeful transformation of ecological and economic consciousness towards the thesis «PA for the region» is needed. Regions and population should benefit economically from protected areas and have other incentives for their protection. Pursuit of such benefits, their inclusion into a real economic mechanism and the decision-making process is an actual way of strengthening the positions of ecologists in the dialogue with regional authorities, economists and financiers.

In order to change the formed stereotype of the authorities concern-

ing their understanding of protected areas as a cost-is-no-object form of land use and other natural resources it is necessary to reveal the practical role of any valuable nature territory for economic and social life of local community. In this connection it is necessary to start elaboration of schemes and specific projects of integrating protected areas in a regional social and economic structure. Such projects should have clear economic foundations, show vividly all the advantages and costs, indicate sources of initial financing and should be aimed at creating models of sustainable development of certain territories. The report gives an example of elaborating a model of economic development for one of the depressive regions of the Primorye Territory, which is of high nature and ecological potential as it has protected areas, rare species of animals and plants, and other valuable biological resources.

A traditional approach to evaluation of nature resources takes into account only a minor part of the real costs of nature values. It is especially vivid related to evaluation of protected areas, where the use of natural resources is always limited. The concept of general economic value gives an opportunity to evaluate protected areas more fully. It takes into account not only direct resources, but also assimilation functions, nature services and utilisation costs. Overall account and monetary valuation of ecological, social and economic benefits can contribute into ecologically friendly social and economic regional development and provide for additional arguments in favour of protected areas.

Such evaluation of natural resources is important not only for protected areas, but also for the whole region in solving many economic and financial problems. It reveals and creates additional opportunities and advantages for a complex and sustainable development of the region on interregional, national and international levels.

The report of Averchenkov A.A., Martynov A.S., and Tishkov A.A. (*The GEF Project «Biodiversity Conservation»*) gives a detailed analysis of the market of ecosystem services formed gradually in the recent years. This market includes quota sales on Cgases emission for the countries with high level of forest conservation and effective forest restoration, debt-for-nature exchanges and others. The availability of effective systems of protected areas and their adequate economic assessment can in future provide for advantages on the market not only for countries, but for regions as well.

The expert system for choosing the priorities of nature conservation investments is described by Artyukhov V.V., Vinogradov V.G., Martynov A. S. (*The GEF Project «Biodiversity Conservation»*). The system contains 250 parameters and 33 integral indices, which along with the system as a whole can be used for assessment of certain protected areas and their regional schemes. Besides, they can be used for substantiating

of additional financing and pursuit of its sources, and for finding arguments in favour of other measures to support the system of protected areas.

The reports of Fomenko G. A. (*Interregional State Research and Innovation Centre of Cadastres of Natural Resources of the RF Ministry of Natural Resources, Yaroslavl Region*) and Preobrazhensky A. B. (*Centre «Cadastre», Kaluga*) describe the experience and results of economic assessment of natural resources of different regions and protected areas, the conclusions made and the recommendations given including those of practical value. In particular, it is marked in the reports that the lands of protected areas have a higher cadastre cost, which is less subjected to decline as the result of pollution than other territories.

Kosov V.I. from the Tver State Technical University has elaborated a system of comparative ecological and economic assessment of wetlands. The system uses 52 assessment criteria chosen by the author and includes informational and methodical algorithms, programmes and technical means of processing different databases. The system is used for defining the target and regulation of peatlands use.

The reports of Guseva T.V., Zaika E.A., Daiman S. Yu. (*D. Mendeleev University of Chemical Technology of Russia, NGO Ecoline, Moscow*), and Tsevelev V.N. (*Ecological Information Centre «Meshchera», Vladimir Region*) present the experience, prospect evaluation and recommendations related to the development of market instruments of ecological regulation of activities of the enterprises located in national parks and other protected areas of the Russian Federation. Special attention is given to the development of activities in the sphere of ecological management of the enterprises, as one of the perspective directions of integrating protected areas in a regional economic structure.

The example of integration in the «Kurgalsky» Nature Reserve is described in the report of Shchyukin A.K. and Kalibernova N.M. (*NGO «KE Association», St. Petersburg*). Joint management plans for the protected area, the surrounding territories and settlements were elaborated. The plans include natural, nature conservation, land use and functional zoning of the territories, comparative analysis and substantiation of the choice of social and economic strategies.

In his report Menshikov V.I. describes the activities of the Directorate of national parks of the Kamchatka Region, supported for several years by the WWF Russia. The development of ecological tourism is considered as an effective way of integrating protected areas in a social and economic regional life. The aims of ecotourism coincide with aims of territorial nature protection and do not contradict with ideology of protected areas. Ecotourism provides for creation of new workplaces and payments to the budgets of all levels, thus serving as a element of self-fi-

nancing of the territories where it is developed. The results of monetary valuation of recreation resources of nature parks in Kamchatka and the direct economic effect of their use are given in the report. The conclusion is made that the more intensively ecotourism is developed the quicker the integration of protected areas in a social and economic regional life occurs. The closer is the time when every citizen of the region and the regional economy as a whole will start gaining real benefits from the rich recreation resources of Kamchatka.

Many types of protected areas existing in Russia can be divided into two large groups: *specially protected areas (SPAs)*, falling under the force of the Federal Law «On specially protected natural areas» and *protected areas (PAs)*, whose regulation is determined by federal land use and nature conservation legislation and which can also be determined by the Russian Government, the authorities of the subjects of the Russian Federation, and by institutions of local governing (*Medvedeva O.E., Moscow Committee of State Property*).

Development of legal basis of activities in a protected area with the aim to ensure in regions the rights and interests of population and land users is another general direction of strengthening regional integration. Co-ordination of the federal legislation related to protected areas with legislation related to natural resources (land and forest laws), elaboration and development of regional legislation related to protected areas are the **top-priority tasks** in this direction.

Co-ordination of nature conservation and land use legislation with the aim to ensure a single approach to legal land use regulation in protected areas constitutes a problem of special importance. The laws of Land Code of the Russian Federation do not quite correspond with the laws related to protected areas, Forest Code, Water Code, and modern concepts on types of protected areas and their regulation. According to the law related to specially protected areas the decision-making on land reservation for future protected areas is under jurisdiction of the subjects of the Russian Federation. However, the procedure of land reservation is not included yet in the current legislation. There is a necessity to establish general rules of land reservation on the federal level. On the other hand, the rights and abilities provided by the current legislation for improvement of legal basis of activities in protected areas are also used insufficiently on the level of the subjects of the Federation. In particular, with the aim to establish the legislative basis for ecotourism it is appropriate to adopt regional laws and standard acts on the procedure of using forest areas for cultural, health, tourist and sports purposes. The adoption of such documents is under the direct jurisdiction of the subjects of the Russian Federation.

The development of the system of protected areas (ecological

«backbone», ecological network) in regions is impossible without the development of special legal tools (*Vyshegorodskykh E.V., «Legislation Reform» Fund, Orel*). In this context the major task is to define the ecological «backbone» as an object of social relations. The results of the comparative analysis on federal and regional legislation are given in the article. The article also describes the practical experience and the results of the work accomplished in the Orel Region with the support of the WWF Russia. The work was devoted to elaboration of a general scheme and reconstruction of certain elements of the ecological «backbone» in the region and the model area. Under the project regional laws and standard acts supplementing and developing the federal legislation related to protected areas were elaborated. The regional peculiarities and the practical experience of planning and creation of the ecological network were taken into consideration. One of the results of the work a draft of the regional law introducing and determining the concept of the ecological «backbone» as a legal object was elaborated. The law regulates the legal relations between the participants of planning, creation and development of ecological «backbone» and its components.

Improvement of dataware of all the activities related to protected areas is an important direction of increasing social and economic significance of protected areas. Development of works on inventory of resources of protected areas, conducting of special cadastres, monitoring of the conditions of natural complexes, and first of all, monitoring of the health of the environment, are among the top-priority tasks in this direction. Inventory and monitoring of various species and their communities are the basis for compiling the cadastre of an extremely important resource — the living nature. Organisation of a socially important monitoring is necessary for making ecologically correct decisions in the sphere of nature use both on the federal and regional levels (*Zakharov V.M., Centre of Ecological Policy of Russia*). One of the perspective directions of such work is organisation of monitoring of the health of the environment. Such monitoring is already conducted in a number of nature reserves and on the surrounding territories.

The directions of integrating protected areas in various spheres of socio-economic life of regions, which are presented in Part 2 of the edition, can be realised under certain organisational conditions. Part 3 contains the materials illustrating this aspect of the problem and summarising the pursuit of organisational decisions on integrating federal specially protected areas (nature reserves and national parks) in a regional development, as well as other categories of protected areas and used lands, which are restricted by nature management.

Stepanitsky V.B. in his article stresses the necessity of integrating process of nature reserves and national parks in the socio-economic

structure of regions, as the experience of the system development without taking into account the needs of the regions demonstrates numerous arising conflicts. The author proposes to use the Seville Strategy on bio-sphere reserves as the ideological and organisational model of such integration. Sustainability of nature reserves and national parks without detriment to their key purposes can be achieved if the specially protected areas are organically incorporated into regional infrastructure and are able to use their environmental, recreation, scientific and intellectual potential to the maximum in the interests of the region. For all that the explanatory work about the functions and benefits of SPAs for the region is the most important stage. The article considers in detail the main aspects of integrating nature reserves and national parks in a regional development, such as economic, environmental, scientific and educational ones, in particular. Practical examples from the experience of nature reserves and national parks on implementation of these methods are given in the article.

Integrating of protected areas in regional systems of territorial planning of sustainable nature management is considered as a possible mechanism of optimisation of the system of protected areas in the article written by *Minaeva T.Yu, Vyshegorodskykh E.V. and Sirin A.A.* The methodology of elaboration of such planning and the main stages of its creation is presented in the article. The schemes of ecological networks are considered as part of landscape planning, which is targeted at spatial planning of biodiversity conservation. The article is based on the analysis of the experience of the WWF Russia projects and some other NGOs devoted to creation of ecological networks in various regions of Russia. Ecological, economic and social constituents of such planning are described.

A more detailed analysis of the results of regional projects on optimisation of the system of protected areas and creation of ecological networks is presented in a number of materials. The experience of the Far East Region is described by *Darman Yu. A*; the Khabarovsk Krai — by *Kryukov V.G. and Kulikov A.N.*; the Leningrad Region — by *Dvas G.V.*; the Orel Region — by *Kuznetsov M.N. and Vyshegorodskykh N.V.*; the Bashkortostan Republic — by *Volkov A.M.*; the Chuvash Republic — by *Dimitriev A.V.*; and the Tatarstan Republic — by *Solodnikov M.V.* Special issues of development of the system of marine protected areas are considered by *Papunov V.G.* As an alternative to the increase of the territory of marine protected areas he proposes to expand their functions. Theoretical basis of development and reformation of a system of protected areas is considered in the articles of *Dezhkin V.V., Sobolev N.A., Gubko G.V. and Valizer P.M.*

Part 4 presents the materials on the results of testing the models of

integrating protected areas in a regional context in four regions of the European part of Russia. The project was implemented by WWF Russia with the support of the Government of Denmark. The results of the project are presented by the sociologists who conducted the project monitoring — by *Karpenko A.D.* and *Allakhverdova O.V.* (Laboratory of Conflictology, Scientific Research Institute of Complex Social Surveys, St. Petersburg State University), and the head of the project, *Minaeva T. Yu.* (*WWF Russia*).

The experience of the pilot project on integrating protected areas in regional social and economic life shows that the role and place of protected areas within the frameworks of socio-economic regional development have impartially changed. At the same time there exists a threat of decreasing of the initial nature conservation functions of protected areas due to the revision and change of the above mentioned role. The directed integration of protected areas towards different spheres of regional life is possible under the following conditions: comprehension and acceptance of the functions of protected areas and their place in the system of nature management by population, representatives of manufacturing field, regional and local authorities; concerned and active work of managers of federal SPAs, understanding of their role in the region and expansion of their activity beyond the bounds of their own territories; co-operation of all the interested parties, determination of interests and unification of available resources of the participants of the integration; creation of new resources and prospects for the region and the participants of the integration. The article gives the results of the experimental implementation of models of integrating protected areas in the development of several regions of the European part of Russia according to well-founded directions. The best results on all the aspects of integration (economic, legal, methodical and informational) were achieved in the Leningrad and Orel Regions. The directions of the integration there logically ensued from the existing conditions and the developed course of nature conservation activity in the regions.

The integration models had motivation for the wide range of participants and were well understood and accepted. Both regions have good prospects under the condition that their work in this direction continues after the end of the project. In the Bryansk Region conditions, the proper realisation of which could provide for starting the planning on integrating protected areas in a regional context are formed. At present such readiness exists only on legal, informational and levels. For the Oksky component the development of the direction connected with alternation of ecological consciousness and methodical and informational aspects is implemented for the region.

In a short report written by *Minaeva T.Yu.* and *Kuraeva E.N.* (*WWF*

Russia) in a form of a table the practical outcomes of the project are presented. On the whole both, the theoretical and practical experience of the project, showed that the processes of integrating protected areas in a social and economic sphere have regional specificity. They are impartially determined and are one-way-directed. Special organisation of such process should be determined by a particular situation and requires considerable resources and comprehensive substantiation. The most integrated and acceptable approach is a complex integration in the course of elaboration of a landscape territorial plan of nature management in a region including creation of ecological networks.

ПРЕДИСЛОВИЕ

В Сборнике представлены результаты совместной работы по изучению современных условий существования и развития региональных сетей охраняемых природных территорий (ОПТ), выполненной в 1999–2001 гг. WWF России в сотрудничестве с государственными органами, научными и экологическими неправительственными организациями. В ходе работы также оценивались роль и значение ОПТ в региональном развитии, собирался, анализировался и обобщался реальный международный и отечественный опыт деятельности, направленной на повышение роли и значения ОПТ в жизни регионов.

Указанная работа проводилась в рамках проекта WWF России «Вклад в устойчивое развитие России — Интеграция ОПТ в региональный контекст», при финансировании Правительства Дании. В ходе работы, как это было предусмотрено проектом, учитывался и оценивался весь доступный опыт региональной интеграции ОПТ, прежде всего — приобретенный в рамках других проектов WWF.

В первом разделе Сборника представлены основные результаты работы двух рабочих совещаний, специально посвященных проблемам развития процессов региональной интеграции ОПТ, повышения их роли и значения в жизни регионов. Кроме WWF России, который явился основным инициатором и организатором этих совещаний, в их подготовке и работе принимали активное участие Центр экологической политики России, Госкомэкологии (впоследствии — МПР) Российской Федерации, Центр охраны дикой природы, Экоцентр «Заповедники» и целый ряд других центральных и региональных государственных органов, научных и неправительственных экологических организаций, представленных широким кругом специалистов различного профиля.

Основу второго и третьего разделов Сборника составили статьи и доклады участников указанных выше совещаний. Материалы разделов сгруппированы по выделенным на совещаниях основным, наиболее актуальным и перспективным в современных условиях направлениям региональной интеграции ОПТ. Практически без сокращений и изменений приведены статьи или доклады, наиболее полно и всесторонне характеризующие то или иное направление интеграции. Кроме того, приводится тезисное изложение содержания остальных докладов в той части и степени, в которой они дополняют или иллюстрируют основные статьи.

Третий раздел посвящен общим теоретическим и организационным подходам, методам и принципам развития систем ОПТ в регио-

нальном контексте, с учетом как общероссийского, так и регионального опыта развития СОПТ.

Наконец, в заключительном четвертом разделе представлен опыт двух-трехлетнего испытания и внедрения региональных моделей интеграции ОПТ в рамках проекта «Вклад в устойчивое развитие России — Интеграция ОПТ в региональный контекст».

Следует отметить, что условия существования и развития ОПТ в целом, и их региональной интеграции, в частности, меняются столь быстро, что представленные в Сборнике выводы и предложения частично устарели и уже в полной мере не отражают всей специфики переживаемого периода истории России. (Например, не в полной мере учтены и оценены изменения, связанные с проводимой перестройкой государственного управления в сфере природопользования и охраны природы, последние изменения земельного и иного законодательства на федеральном и региональном уровнях и др.) Но, во-первых, на оценку новых условий, анализ и обобщение вновь приобретенного опыта и выработку основанных на этом предложений требуется время. Во-вторых, составители предлагаемого Сборника считают, что уже имеющиеся опыт, оценки и предложения имеют существенную ценность и помогут в деле развития процессов интеграции ОПТ, повышения их роли и значения на всех уровнях, включая, прежде всего, местный и региональный.

WWF России выражает признательность всем организациям и лицам, причастным к появлению настоящего Сборника, независимо от формы и степени их вклада в общее дело, направленное на укрепление и развитие отечественной системы охраняемых природных территорий — важнейшего условия устойчивого и всестороннего развития российских регионов и нашей страны в целом.

ВВЕДЕНИЕ

Начало XXI столетия отмечено обостренным общественным осознанием необходимости соотнести все возрастающую активность человека с естественными возможностями планеты и пониманием важности сохранения живой природы. При этом трудно подобрать иной путь сохранения биологического разнообразия, альтернативный сохранению местообитаний видов и сообществ в их естественной природной среде на определенной территории. Именно поэтому интерес к охраняемым природным территориям (ОПТ) во всем мире не снижается. Особое значение решение проблем охраняемых природных территорий имеет для России, где дальнейшее развитие сложившейся уникальной системы ОПТ затруднено экономическими сложностями настоящего периода.

В современных условиях либерализации и регионализации экономического развития, роста общественного самосознания и индивидуальной социальной активности, территориальная охрана природы входит в определенное противоречие с интересами отдельных групп, структур или государства на различных уровнях. Эти противоречия практически не регулируются в рамках текущего законодательства или связаны с неприятием обществом предлагаемых решений природоохранных проблем.

Возможный путь разрешения противоречий между задачами регионального развития и территориальной охраной природы — это интеграция охраняемых природных территорий в региональное развитие таким образом, чтобы:

- ОПТ стали реальными факторами, стимулирующими это развитие;
- власти, хозяйствующие субъекты, население и другие заинтересованные стороны и лица на региональном уровне получали явную пользу от существования ОПТ и осознавали это;
- обеспечивались рациональное использование природных ресурсов, сохранение биологического разнообразия и экологического равновесия — важнейшие условия устойчивого развития и регионов, и России в целом.

Такой путь развития предполагает частичный пересмотр существующей концепции охраняемых природных территорий в России в новых условиях и активное воздействие со стороны природоохранных служб и общественности на социальные и экономические процессы в регионе. Направления этого воздействия определяются естественными причинами. С целью создания условий, когда общество будет готовым понять и принять необходимость самоограничения, а эти ограничения останутся в рамках разумного и рацио-

нального, необходимо: формировать экологическое сознание и культуру всех слоев общества, обеспечивать упорядоченность процесса путем разработки нормативной базы и организационной структуры, создавать устойчивые экономические механизмы функционирования территорий и отраслей. С другой стороны, ОПТ должны «осваивать» новые функции или упорядочивать существующие.

Развитие системы охраняемых природных территорий является условием обеспечения здоровья человека, очагов культуры, просвещения и науки. Уже сегодня можно говорить о реальном вкладе охраняемых природных территорий в социально-экономическое развитие регионов.

Перспективы системы охраняемых природных территорий определяются как осознанием важности их существования, так и успехом их интеграции в социально-экономическое развитие регионов. Понимание того, что затраты на создание и содержание ООПТ столь же необходимы, как и затраты на здравоохранение и образование, предполагает наличие экологической культуры как части общей культуры. На фоне интенсивного хозяйственного использования природных ресурсов обеспечение повышения их ценности (не только в рублях, но и в умах людей) оказывается главным приоритетом национальной экологической политики. И здесь узловая роль принадлежит охраняемым природным территориям. Уже самим фактом своего существования они демонстрируют ценность природных территорий — заповедуют то, чем принято дорожить. Объяснить, показать и доказать каждому, что природные территории — ресурс (причем ресурс дорогой), является залогом успеха развития системы ОПТ.

Еще одним принципиально важным направлением развития ООПТ является их роль в качестве центров экологического мониторинга и экономико-правового обеспечения природопользования. Охраняемые природные территории оказываются узловым звеном локальных моделей устойчивого развития в системе «промышленные предприятия — населенный пункт — ООПТ». Принципиальное значение система ООПТ имеет и для развития экологических сетей, создания кадастров и зонирования земель, как основы для обеспечения рационального природопользования в регионе.

Результаты поиска путей реализации этих приоритетов применительно к охраняемым природным территориям в различных регионах страны обобщены в настоящем Сборнике. Мы выражаем надежду, что опубликованный опыт станет основой для дальнейшего устойчивого развития системы охраняемых территорий России.

Члены рабочей группы «Устойчивое развитие регионов и социально-экономическая значимость охраняемых природных территорий»

Раздел 1.

ОПЫТ И ПЕРСПЕКТИВЫ ИНТЕГРАЦИИ ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ В СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКУЮ СТРУКТУРУ РЕГИОНОВ

РЕЗУЛЬТАТЫ РАБОЧИХ СОВЕЩАНИЙ ПО ПРОБЛЕМЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНТЕГРАЦИИ ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ (Москва, 2000)

Тырлышкин В.Н. (WWF России)

Существование и развитие сети охраняемых природных территорий (ОПТ) в современных российских политических и социально-экономических условиях недостаточно поддерживаются на федеральном уровне. Поддержка же на региональном и местном уровнях ограничена тем, что ОПТ, особенно федерального значения, мало интегрированы в социально-экономическую структуру российских регионов. С другой стороны, имеется реальный международный и отечественный опыт такой интеграции.

21 июля 2000 г. в Москве прошло организованное и подготовленное WWF России установочное совещание «**Экономические и социальные аспекты интеграции охраняемых природных территорий в контекст регионального развития**».

Цели совещания были сформулированы следующим образом:

- проанализировать и оценить зарубежный и отечественный опыт, успехи и неудачи региональной интеграции ОПТ, ее перспективы, выявить основные проблемы и пути их решения;
- определить цели, задачи, повестку дня расширенного рабочего совещания по указанным проблемам и организовать его подготовку.

В работе совещания приняли участие 45 человек — руководители и ведущие специалисты научно-исследовательских и проектных учреждений (в основном, центральных), российских и международных общественных природоохранных организаций и фондов, ОПТ и вышестоящих органов управления ими.

На совещании было отмечено, что само существование большого числа разнообразных ОПТ указывает на их объективную необхо-

димость. Но для доказательства необходимости конкретной ОПТ, а также развития их сети в регионах часто не хватает критериев и аргументов, понятных современным политикам, управленцам, предпринимателям, простым людям. Традиционная, чисто экологическая аргументация в пользу ОПТ уже не действует даже на федеральном уровне. Она тем более не является убедительной для органов власти и государственного управления, ответственных за развитие регионов. Необходима новая система аргументов в пользу ОПТ, учитывающая современные социально-экономические условия, интересы разных социальных групп в регионах. Кроме того, аргументы должны базироваться на комплексном, всестороннем учете и оценке не только экологических функций, объективно выполняемых ОПТ, но также разнообразных экономических, социальных, политических и даже морально-этических эффектов, выгод и преимуществ, которые получают от ОПТ регион и его население.

Возможные **эффекты и выгоды регионам** от наличия в них ОПТ были выявлены на совещании в результате анкетирования, работы в малых группах по выделенным трем направлениям (общие, экономические и социальные аспекты региональной интеграции ОПТ) и заключительной пленарной дискуссии.

На основе результатов июльского установочного совещания созданной на нем рабочей группой была окончательно определена **общая цель дальнейшей работы**: путем существенного повышения социально-экономической значимости и усиления роли ОПТ в региональном развитии добиться, чтобы территориальная охрана природы стала полноценной отраслью в социально-экономической структуре регионов (наравне, например, со здравоохранением или образованием).

Кроме того, были определены **задачи и программа** расширенного рабочего совещания по проблеме региональной интеграции ОПТ:

- оценить современные условия интеграции ОПТ в региональный контекст, выявить ключевые проблемы (понять что мешает?);
- рассмотреть проектные идеи по социально-экономической интеграции ОПТ в региональный контекст, выбрать наиболее перспективные (ответить на вопрос что делать?);
- определить механизмы и ресурсы, необходимые для реализации проектных идей (разработать и принять план действий).

WWF России и Центр экологической политики России совместно подготовили и провели **5–7 декабря 2000 г.** в Москве рабочее совещание **«Устойчивое развитие регионов и социально-экономическая значимость охраняемых природных территорий»**.

В работе совещания приняли участие более 80 специалистов из

36 субъектов Российской Федерации — представители федеральных и региональных органов законодательной и исполнительной власти, государственного и отраслевого управления природопользованием и ОПТ, местного самоуправления, руководители и ведущие специалисты ОПТ, учреждений академической и отраслевой науки, общественных организаций и др. Участники представляли, в основном, регионы, в которых уже накоплен реальный опыт региональной интеграции ОПТ в рамках проектов WWF России и ЦЭПР: Северо-Запад и Центр России, Северный Кавказ, Поволжье, Урал, Алтай и Саяны, Дальний Восток.

Участники совещания отметили высокую социально-экономическую значимость ОПТ и подтвердили необходимость и актуальность их дальнейшей интеграции в региональное развитие как необходимое условие его устойчивости, а также важнейшее средство сохранения и совершенствования региональных систем ОПТ (СОПТ).

На совещании были выявлены ***основные трудности и проблемы*** на пути региональной интеграции ОПТ:

- недостаточный уровень социальной поддержки ОПТ, а также квалификации лиц, принимающих решения в области управления ОПТ и природопользованием;
- отсутствие эффективной системы управления ОПТ на всех уровнях, прежде всего — региональном и местном;
- несовершенство нормативно-правовой базы создания и управления ОПТ, в первую очередь на региональном и местном уровнях;
- отсутствие эффективных экономических механизмов управления природопользованием, а также созданием и развитием ОПТ;
- недостаточное информационное обеспечение принятия соответствующих решений.

Совещание определило ***приоритетные направления*** дальнейшей совместной работы по усилению региональной интеграции ОПТ:

- ***всестороннее развитие экологической культуры*** с приоритетными задачами — формирование заинтересованности населения в ОПТ, профессиональная подготовка кадров для ОПТ и создание региональных центров на базе ОПТ для проведения этой работы;
- ***совершенствование идеологической и организационной основ управления*** системами охраняемых природных территорий (СОПТ) с приоритетными задачами — разработка и принятие на федеральном и региональном уровнях концепций СОПТ, разграничение полномочий органов исполнительной власти и субъектов РФ в сфере управления природными ресурсами и ОПТ, обеспечение

межведомственной координации в области управления ОПТ на всех уровнях, интеграция региональных СОПТ в общую систему управления и территориального планирования природопользования и социально-экономического развития региона;

— **разработка и внедрение экономических механизмов** управления природопользованием и иной деятельностью на ОПТ с приоритетными задачами — разработка методов экономического учета и оценки природных ресурсов, совершенствование системы компенсационных, в т.ч. межрегиональных, платежей и расчетов за использование, сохранение и восстановление природной среды и ресурсов, нанесение им ущерба, развитие методов экологического менеджмента экономической деятельности на ОПТ;

— **развитие нормативно-правовой основы** деятельности (в т.ч. экономической) на ОПТ в целях обеспечения в регионах прав и интересов хозяйствующих субъектов и населения с приоритетными задачами — согласование федерального законодательства об ОПТ с природно-ресурсным (земельным, лесным) законодательством, создание и развитие регионального законодательства об ОПТ;

— **совершенствование информационного обеспечения** всей деятельности, связанной с ОПТ, с приоритетными задачами — развитие работ по инвентаризации ресурсов ОПТ, ведение специализированных кадастров и мониторинг состояния природных комплексов, в первую очередь — социально-значимый мониторинг здоровья окружающей среды.

Участники совещания признали необходимым обобщить накопленный опыт региональной интеграции ОПТ, подготовить и издать методическое руководство или сборник материалов, содержащие результаты обобщения указанного опыта и основанные на нем практические рекомендации.

ОСНОВНЫЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ФУНКЦИИ ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

(По материалам установочного совещания «Экономические и социальные аспекты интеграции охраняемых природных территорий в контексте регионального развития». Москва, 21.07.2000 г.)

Составитель В.Н. Тырлышин)

Одно из важнейших условий успешной социально-экономической интеграции ОПТ — всесторонние учет, оценка (в т.ч. денежная) и использование многообразных эффектов и выгод для региона и его населения от наличия охраняемых природных территорий и свя-

занной с ними деятельности. Участниками совещания были выявлены потенциальные и реализуемые выгоды от существования ОПТ в регионах. Ниже приведен полученный перечень в систематизированном виде.

Выгоды прямого использования ресурсов ОПТ (охота, рыбная ловля, выпас скота, сбор дикоросов, туризм и отдых, наблюдения и исследования) достаточно очевидны. Здесь вполне применимы рыночные методы и механизмы оценки, т.к. права пользования, продукцию и услуги в этом случае можно продавать, они имеют рыночную стоимость. Тем не менее, учет и оценка выгод даже от прямого использования ресурсов на ОПТ практически не проводятся.

Прямое использование природных ресурсов ОПТ ограничено по определению. Увеличение экономических и социальных выгод при этом может быть достигнуто за счет развития преимущественно тех видов природопользования, которые не связаны с изъятием природных ресурсов (туризм, наблюдения, фотографирование, видеосъемка и др.), а также тех, которые приносят наибольший социально-экономический эффект при равной степени воздействия на природные объекты ОПТ (если туризм — то не массовый, а экологический, с познавательными целями, элитный, иностранный, научный; если охота или рыбная ловля — то спортивная, лицензионная, трофеинная, преимущественно для иностранцев и других платежеспособных VIP-персон).

С другой стороны, прямое использование ресурсов ОПТ местным населением и для его нужд, даже будучи для населения бесплатным, а для администрации ОПТ и местного бюджета — бездоходным, в ряде случаев дает иные, существенные в социальном отношении выгоды:

- снижение социальной напряженности вокруг ОПТ;
- сохранение традиционных форм и моделей природопользования, образа жизни и элементов традиционной культуры местного населения;
- разработка, испытание и внедрение новых схем, моделей, методов и приемов устойчивого природопользования и т.д.

При этом суммарные выгоды от прямого, пусть и ограниченного, использования ресурсов ОПТ существенно возрастают, хотя их экономическая оценка и затруднена.

Выгоды от непрямого (косвенного) использования ОПТ возникают в связи с выполняемыми ими экологическими функциями по отношению к прилегающим территориям (т.н. экологические, экосистемные или «природные» услуги).

Потенциально возможные экологические функции ОПТ:

- регулирование (стабилизация) климата и газового состава атмосферы (снижение концентрации углекислого и других парниковых газов, поддержание теплового баланса и баланса кислорода, сохранение озонового слоя и т.д.);
- сохранение и воспроизведение водных ресурсов, регулирование водного режима (перехват и перераспределение осадков, охрана водосборных бассейнов, регулирование стока и пр.);
- предотвращение и смягчение последствий стихийных бедствий и катастроф (пожаров, наводнений, селей, оползней и др.);
- регулирование почвообразования и эрозионных процессов (предотвращение ветровой и водной эрозии почв, выветривание скальных пород, накопление иловых отложений в озерах и на заболоченных территориях);
- регулирование биогеохимических циклов питательных веществ (удержание питательных веществ, связывание азота и накопление в фитомассе азотистых соединений);
- ассимиляция и детоксикация бытовых и производственных отходов, очистка грунтовых и поверхностных вод;
- защитная функция или «природные услуги» для биологических видов (сохранение стаций переживания, мест размножения, кормежки и укрытия мигрирующих видов);
- регулирование биологических процессов в природной среде (поддержание баланса в трофических цепях «хищник-жертва» и др.);
- сохранение и воспроизведение растительных ресурсов (опыление, размножение и расселение растений и др.);
- сохранение и воспроизведение продовольственных ресурсов (пищевые растения, рыба и дичь, используемые на сопредельных территориях посредством охоты, рыболовства, собирательства, выращивания в подсобных хозяйствах);
- сохранение и воспроизведение сырьевых ресурсов для производственной деятельности (древесина, сельскохозяйственные корма, топливо);
- сохранение и воспроизведение генетических ресурсов (для селекции и генной инженерии в медицинских, сельскохозяйственных и иных целях);
- сохранение, воспроизведение и организация использования рекреационных ресурсов на прилегающих территориях (экологический туризм, спортивная рыбная ловля, фотоохота, на-

блюдения за животными, гнездованием птиц, другие виды досуга на природе).

Аргументы в поддержку ОПТ и их региональных сетей должны учитывать комплексную социально-экономическую ценность, а не только природно-естественную целесообразность и объективно выполняемые экологические функции ОПТ. В частности, существование ОПТ и развитие связанной с ними деятельности создают весьма разнообразные и в ряде регионов уже сегодня ощутимые экономические факторы, эффекты и выгоды.

Потенциально возможные экономические выгоды от наличия ОПТ:

- развитие экологического, познавательного, охотничьего и других форм туризма, связанных с ним инфраструктуры, производства и реализации соответствующих товаров и услуг;
- сокращение затрат бюджета, предпринимателей и населения на рекреацию и поддержание здоровья за счет улучшения качества среды, использования местных рекреационных и оздоровительных ресурсов;
- повышение качества природных и трудовых ресурсов, обеспечение устойчивости их использования;
- уменьшение себестоимости продукции за счет снижения затрат на производство, нуждающееся в повышенной чистоте среды и ресурсов, а также на воспроизводство рабочей силы;
- содействие продвижению на рынке местных «экологически чистых» товаров и услуг с использованием имиджа и символов ОПТ;
- улучшение качества и повышение конкурентоспособности товаров и услуг на внутреннем и международном рынках;
- увеличение доходов на местном уровне в результате:
 - поступления в местный бюджет дополнительных сумм налоговых и иных платежей от предпринимателей и населения;
 - дополнительных компенсационных платежей, сумм штрафов и исков;
 - дополнительных платежей за продажу, предоставление в пользование, сдачу в концессию и аренду «экологически чистых» предприятий, ресурсов и земель;
 - улучшение «инвестиционного климата» в результате:
 - оптимизации баланса доходов и расходов местного бюджета, предпринимателей, населения;
 - привлечения дополнительных инвестиций из других регионов, федерального бюджета, зарубежных источников;
 - использования международных механизмов обеспечения сохранения биоразнообразия и устойчивого развития (Киотский про-

токол, торговля квотами на выбросы загрязнений, международные рынки долгов и экосистемных услуг).

Как сугубо экологических, так и чисто экономических аргументов «за» существование и развитие систем ОПТ недостаточно, эти аргументы, по крайней мере, при современном уровне экологической культуры и экономического развития, обычно проигрывают аргументам «против».

Но польза от существования ОПТ и разнообразной деятельности на них для региона не сводится к выполняемым охраняемыми территориями экологическим функциям или чисто экономическим эффектам и выгодам. Экономическая эффективность ОПТ дополняется целым рядом социальных, политических и даже морально-этических эффектов и выгод, получаемых регионом.

Потенциально возможные социальные выгоды от существования ОПТ:

- оптимизация социально-экономической структуры региона и демографических характеристик населения (уровень и структура занятости, социальный и профессиональный состав, уровень образования);
- рост и изменение структуры доходов населения, сокращение бедности;
- сохранение традиционного природопользования, образа жизни, культурных и духовных традиций;
- повышение уровня специального (экологического) и общего образования, просвещение и воспитание населения, повышение его общего культурного уровня, возрождение нравственности и духовности;
- повышение и позитивное изменение направленности социальной активности населения, развитие его предпринимчивости, форм и методов общественной самоорганизации и самоуправления;
- улучшение состояния здоровья населения в результате стабилизации экологической обстановки, изменения уровня и образа жизни;
- развитие и укрепление у населения чувства патриотизма, социальной уверенности и защищенности;
- накопление и организация использования уникальной комплексной экологической информации о регионе, необходимой для адекватного планирования регионального развития;
- содействие формированию положительного имиджа территории и местного сообщества на региональном, национальном и международном уровнях. Особость («изюминка») террито-

-
- рии, создающая возможности для использования символов ОПТ в политике, экономике и других сферах жизни;
 - содействие формированию положительного политического и делового имиджа местных руководителей и предпринимателей, повышению их авторитета и конкурентоспособности на местном, региональном, национальном и международном уровнях;
 - повышение конкурентоспособности региона (территории) в борьбе с внешней политической и экономической экспансией;
 - расширение возможностей для развития международных и межрегиональных политических, научных, культурных и экономических связей (ОПТ — побратимы, трансграничные ОПТ и др.);
 - содействие стабилизации социально-политической среды. Уменьшение напряженности и решение проблем в социальной сфере. Снижение числа, частоты и силы социальных и политических конфликтов.

Представленный перечень потенциальных и реализованных выгод и эффектов от существования ОПТ, вероятно, является не полным, но он может стать основой для направленного формирования социального спроса на ОПТ на уровне власти, деловых и производственных кругов, населения.

Раздел 2.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ИНТЕГРАЦИИ ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ В РЕГИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ

2.1. Охраняемые природные территории в регионе — социальные аспекты

ФОРМИРОВАНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ

Данилина Н.Р., Ясвин В.А. (Экоцентр «Заповедники»)

Сегодня стало очевидным, что наиболее надежным гарантом сохранения дикой природы как на ОПТ, так и за их пределами является высокий уровень экологической культуры населения. Характерно, что создание эффективной системы целенаправленного формирования экологической культуры всех категорий жителей страны определено в качестве одного из важнейших приоритетов национальной экологической политики России.

Традиционно одной из приоритетных категорий населения, с которой эколого-просветительская работа проводится наиболее интенсивно, являются учащиеся различных образовательных учреждений. Уникальный образовательный потенциал, которым обладают ОПТ, позволяет в значительной степени расширить возможности развития экологического сознания учащихся. Согласно установленным государственным стандартам, образовательные учреждения (детские сады, школы, вузы и др.) как структуры формального экологического образования ориентированы, в первую очередь, на формирование соответствующего комплекса научных знаний, умений и навыков. Благодаря эколого-просветительской работе охраняемых природных территорий учащиеся получают возможность непосредственного общения как с живой природой, так и с людьми, ее охраняющими и изучающими, что, безусловно, имеет важнейшее воспитательное значение.

Содержание эколого-просветительской работы национальных парков, заповедников и других ОПТ включает развитие экологических и природоохранных представлений («знаю»), отношения к природе («хочу»), умения и навыки рационального природопользования и охраны природы («могу»). Особое направление такой работы — это организация социальной поддержки функционирования охраняемых природных территорий — «понимаю».

Развитие экологических представлений предусматривает формирование знаний о том, что и как происходит в природе и между человеком и природой, как следует поступать с точки зрения экологической целесообразности.

Наибольшее значение имеют представления:

- о жизни биологических видов, прежде всего охраняемых;
- о сложности системы внутренних взаимосвязей в природе, здоровье природной среды;
- о мире природы как о духовной ценности;
- о губительных последствиях негативного воздействия человека на дикую природу.

Развитие отношения к природе предусматривает эколого-просветительскую работу по формированию целей и мотивов экологического поведения людей. Эта работа связана прежде всего с эмоциональной сферой человека, направлена на актуализацию в людях их лучших нравственных побуждений, эстетических чувств, желания беречь природу.

Выработка умений и навыков сберегающей деятельности предусматривает формирование навыков экологически грамотного выполнения той или иной работы, связанной с вторжением в мир природы:

- «щадящие» способы традиционного природопользования (сбор грибов, ягод и лекарственных растений, рыбная ловля, охота, сенокошение и т.п.);
- биотехническая деятельность (оборудование искусственных гнездовий, подкормка животных и т.д.);
- способы эстетического восприятия природы (изобразительное творчество, фотография, народные промыслы и т.д.);
- научное изучение дикой природы (наблюдения, оформление научных результатов и т.д.).

Одним из важнейших направлений эколого-просветительской работы является организация социальной поддержки функционирования ОПТ.

Расширение представлений населения о деятельности охраняемых природных территорий должно предусматривать информирование:

- о целях их создания и функционирования;
- о роли ОПТ в сохранении природы региона, страны, планеты в целом;
- о вкладе ОПТ в решение экологических проблем;
- об их роли в гармоничном развитии детей и молодежи;
- об охраняемых на этих территориях животных, растениях,

уникальных природных комплексах, их культурной, эстетической, духовной и иной ценности;

— о людях, посвятивших свою жизнь охране и изучению родной природы.

Участие людей в практической работе в интересах ОПТ формирует у них чувство сопричастности: человеку свойственно беречь то, на что была направлена его созидательная активность.

Безусловно, эффективность эколого-просветительской работы во многом зависит от воли, настойчивости и таланта людей, которым небезразлична судьба российского природного наследия. При консолидации усилий государственных и общественных организаций, объединении профессионального и человеческого потенциала активистов экологического движения есть все основания рассчитывать на успех работы по формированию экологической культуры населения страны.

Особо охраняемые природные территории, в первую очередь заповедники и национальные парки, должны быть признаны обществом неотъемлемым компонентом социально-экономического развития регионов. Для этого необходимо, чтобы люди были информированы о существовании природоохранных сетей, понимали их роль в сохранении природы, чувствовали свою причастность к деятельности охраняемых территорий, наконец, сами участвовали в этой деятельности. Такая вовлеченность имеет не меньшее значение для общественного признания, чем получаемая населением (и осознаваемая им) прямая выгода от существования ОПТ.

Сеть заповедников и национальных парков занимает особую нишу в развитии экологического просвещения в регионах. Основные принципы, формы и методы этого направления деятельности изложены в Концепции работы заповедников и национальных парков по экологическому просвещению населения (1998).

Информационное обеспечение населения:

- работа заповедников и национальных парков со СМИ (участие в подготовке радио- и телепрограмм, материалов в региональной прессе, распространение собственных периодических изданий);
- организация региональных конкурсов для журналистов на лучшие материалы, посвященные охраняемым территориям, их роли в сохранении природных ресурсов, среды жизнедеятельности человека, биоразнообразия и культурного наследия, проблемам ОПТ, людям, которые им служат;
- включение в региональный компонент школьных и вузовских программ материалов об ОПТ данного региона, страны и мира;
- распространение информации об ОПТ непосредственно на

- предприятиях, в организациях, учреждениях (путем создания, публикации и распространения информационных плакатов, постеров, листовок, брошюр, буклетов, календарей и пр.);
- проведение информационно-рекламных кампаний, например, авто- или велопробегов, сопровождаемых выступлением агитбригад, распространением информационных материалов;
 - оформление в местах, посещаемых большим количеством людей (ж/д вокзалы, автовокзалы, причалы, административные здания и т.п.), информационных стендов, посвященных как отдельным заповедникам и национальным паркам, так и региональным сетям ОПТ;
 - распространение материалов через Интернет: создание сайтов отдельных ОПТ и региональных сетей ОПТ, включение материалов об охраняемых природных территориях в региональные сайты, ведение сервера Представительства охраняемых территорий в Интернете — www.wildnet.ru и пр.

Организация взаимодействия с местным населением:

- включение компетентных местных жителей, в том числе представителей местных (региональных) органов власти, в научно-технические советы заповедников и национальных парков для полного учета интересов населения при выработке и принятии решений, в том числе при определении стратегии развития охраняемой территории;
- регулярное проведение «круглых столов» с представителями местных жителей по различным проблемам функционирования ОПТ, а также иным вопросам охраны живой природы, экологическим проблемам региона и т.д.;
- организация постоянного учета (мониторинг) общественного мнения, формирующегося вокруг охраняемой территории (проведение социологических опросов, анкетирование различных групп населения);
- содействие внедрению (иницирование) на территории ОПТ или сопредельных с ней землях (в охранных, буферных зонах) форм и методов устойчивого природопользования;
- организация поддержки и пропаганды предприятий, производящих экологичную продукцию и использующих экологически чистые технологии;
- проведение совместно с местными жителями мероприятий и акций, привлекающих внимание к ОПТ, подчеркивающих роль охраняемых территорий в сохранении окружающей среды, например:

- организация благоустройства территорий, прилегающих к населенным пунктам вблизи ОПТ, проведение тематических фестивалей, «марша парков», конкурсов на самый зеленый двор, микрорайон, создание зеленых «заповедных» островов внутри населенных пунктов и пр.;
- помочь в восстановлении культовых объектов, обустройство святых источников, святых рощ и др., содействие возрождению культурных и духовных традиций местного населения;
- проведение выставок фотографий, живописи, детских рисунков, изделий народных промыслов, посвященных охраняемой природной территории, использование этих выставок как информационных поводов для проведения кампании по привлечению внимания населения, включая лиц, принимающих решения, к проблемам ОПТ;
- формирование групп поддержки ОПТ среди местных жителей, создание общественных организаций, объединяющих друзей ОПТ (клубы друзей, фонды поддержки, центры экологического просвещения и пр.), для усиления эколого-просветческого, интеллектуального и финансового потенциала охраняемой территории;
- инициация и развитие детского экологического движения в поддержку охраняемых территорий и идей охраны живой природы:
- поддержка существующих детских кружков и групп при ОПТ, школьных лесничеств, юннатских коллективов;
- содействие созданию групп «юных рейнджеров», «зеленых патрулей» и др.;
- привлечение школьников к реальной практической работе в интересах ОПТ (например, проведение силами школьников инвентаризации ОПТ регионального и местного значения, оценка их состояния, обозначение границ ОПТ на местности).

Потенциал сети охраняемых территорий в формировании экологической культуры населения значительно увеличивается при активизации эколого-просветительской работы на ОПТ регионального и местного значения — заказники и памятники природы. Как правило, для сохранения этих территорий не создаются специальные учреждения, отсутствует штатный персонал, поэтому они могут служить базой для эколого-просветительской деятельности организаций, ответственных за их сохранение. В то же время заповедники и национальные парки могут быть инициаторами вовлечения региональных ОПТ в сферу природоохранного просвещения.

Экологические экскурсии и познавательный туризм.

Экологические экскурсии и познавательный туризм — традиционные и высокоэффективные формы эколого-просветительской де-

ятельности на ОПТ, причем для национальных парков (в отличие от заповедников) познавательный туризм является наиболее приоритетным направлением эколого-просветительской деятельности. В то же время для многих (но далеко не для всех) государственных природных заповедников строго ограниченное, именно познавательное, регламентированное (с учетом их размеров, специфики, традиций) посещение может являться значимой формой эколого-просветительской работы. Возможность соприкоснуться с миром природы, почувствовать его и изучить способна превратить посетителей в активных сторонников ОПТ, а иногда и инвесторов. Особое значение приобретает возможность непосредственного ознакомления с заповедной природой лиц, принимающих решения в сфере федеральной и региональной политики, местного самоуправления, бизнеса.

При развитии этой формы работы необходимо обеспечить максимальную сохранность охраняемых природных комплексов, в том числе путем:

- научно обоснованного выделения и организации посещаемой части территории;
- организации специально обустроенных экологических троп и маршрутов;
- оборудования экологических троп и маршрутов информационными стендами и аншлагами, установленными в правильно выбранных местах и несущими необходимую информационную и эмоциональную нагрузку;
- установления специальных правил поведения посетителей на охраняемой территории, введения ограничений на посещение отдельных участков;
- обеспечения постоянного контроля и слежения за состоянием посещаемой территории.

Тезисы докладов

МОДЕЛЬ ФОРМИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРИРОДООХРАННЫХ ПРИОРИТЕТОВ И ВОВЛЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПРОЦЕСС ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ: СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПРОСТРАНСТВЕННОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В МУНИЦИПАЛИТЕТАХ ШВЕЦИИ

Гумеров С.Б., Щукин А.К. (Общественная организация «KE Ассоциация», г. Санкт-Петербург)

В европейских странах реализованы модели вовлечения всех заинтересованных групп населения в подготовку и принятие решений в области регулирования территориального природопользования. В частности, действующая шведская модель предполагает, что в процессе принятия решений вовлекается максимальное число целевых групп: местные, региональные и центральные власти, бизнес, общественные организации различной направленности, представители науки, местные жители.

В Швеции процедура пространственного планирования довольно длительная — до 10 лет. При этом в результате создается так называемый стратегический план пространственного развития. За период разработки плана готовится несколько проектов развития территории, происходят длительные процедуры согласования плана со всеми заинтересованными группами населения: от государственных чиновников до местных жителей.

Основными особенностями этого процесса можно назвать следующие:

- все решения по использованию земель и акватории окончательно принимаются местными органами власти;
- принимаемые решения носят долговременную, стратегическую направленность;
- процедура принятия решений построена таким образом, что обеспечивает возможности для участия в ней всех заинтересованных социальных групп.

ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ КЛЮЧЕВЫХ ОРНИТОЛОГИЧЕСКИХ ТЕРРИТОРИЙ В НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ

*Киселева Н.Ю., Бакка С.В. (Нижегородское отделение
Союза охраны птиц России)*

В Нижегородской области реализован модельный проект по организации общественной поддержки КОТР. Для организации такой поддержки необходимо было в первую очередь уяснить, как различными социальными группами осознается необходимость территориальной охраны природы, и что является мотивирующим началом в деятельности по охране птиц. Были выделены несколько уровней подхода и понимания проблем (традиционное поклонение природным объектам, эмоционально-эстетический,rationально-ресурсный и научно-теоретический подходы) и определены основные группы поддержки, соответствующие данным подходам.

Наиболее эффективным путем привлечения групп поддержки оказалось вовлечение населения в процесс сбора орнитологической информации, которое осуществлялось различными путями: информирование о программе КОТР, организация орнитофенологических наблюдений, поиск редких видов птиц, изучение пролета, участие в акциях СОПР. Очень важны оказались личные контакты профессионалов-орнитологов с участниками корреспондентской сети, а также снабжение их полевыми определятелями и оптическими приборами.

В результате выполнения проекта было организовано 35 групп поддержки, «под опекой» которых находятся 24 КОТР. В 2000 г. впервые удалось с их помощью собрать массовый материал, характеризующий сроки и интенсивность весеннего пролета птиц в области.

ФОРМИРОВАНИЕ СЕТИ ХРАНИТЕЛЕЙ ПРИРОДНОГО НАСЛЕДИЯ

*Казакова М.В. (Рязанский государственный
педагогический университет)*

На территории Рязанской области имеется 105 ООПТ, из них лишь 2 имеют специальный штат охраны. Это делает помочь общественности весьма актуальной — хотя бы для регулярного информирования природоохранных органов о состоянии ООПТ.

В ходе работы над созданием региональной экологической сети был сформирован круг добровольных помощников. Для поддерж-

ния постоянной связи с ними используются различные формы совместной деятельности: экспедиции, тренинговые семинары, совещания, проведение занятий в лагерях отдыха и другие. Из наиболее активных специалистов и помощников осенью 2000 г. была сформирована «Сеть хранителей природного наследия».

2.2. Интеграция охраняемых природных территорий в экономическую сферу регионов

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНТЕГРАЦИИ ООПТ

Бобылев С.Н. (Кафедра экономики природопользования экономического факультета МГУ)

Существование ООПТ является зачастую обузой для регионов, ограничивая хозяйственную деятельность экономических субъектов, населения, формально нанося экономический ущерб региону.

В условиях трансформации экономики и всей социальной жизни страны, наряду с сохранением жесткого заповедного режима на определенных территориях, соответствующая трансформация должна произойти и в эколого-экономическом сознании — от тезиса «регионы для ООПТ» к тезису «ООПТ для регионов». Регионы, местное население должны получать стимулы и даже экономические выгоды для охраны ООПТ. Поиск таких выгод, включение их в реальный экономический механизм и процесс принятия решений является конструктивным путем усиления позиций экологов в диалоге с региональной властью, экономистами и финансистами.

В связи с этим выделим два блока проблем:

- выгоды регионов от ООПТ;
- необходимость экономической оценки ООПТ и биологических ресурсов в регионах.

Выгоды для регионов и населения от ООПТ могут проявляться в самых разных формах и сферах. Эти выгоды необходимо конкретизировать, искать новые и переводить их в практическую плоскость дополнительных доходов регионов.

К реальным и потенциальным выгодам можно отнести следующие:

- развитие буферных зон вокруг ООПТ для ведения хозяйства с определенными экологическими ограничениями (лесное, сельское, подсобное хозяйство и т.д.);
- увеличение производства (например, сельскохозяйственного — за счет улучшения водорегулирования, снижения эрозии при сохранении лесов и водно-болотных угодий);
- сокращение производственных издержек (чистые водные ис-

точники, очистные функции болот позволяют снизить затраты на очистку воды, необходимую по технологическим и гигиеническим требованиям);

- рост привлекательности земель вблизи ООПТ для строительства оздоровительных и туристических объектов, жилых зданий, повышения цены земельных участков (возможны дополнительные доходы регионов от дополнительных инвестиций, налогов);
- при сохранении экосистемного потенциала стабильность во времени потоков доходов от различных видов природопользования (охота, рыболовство, сбор дикоросов и пр.);
- доходы от глобальных экосистемных функций природы региона (продажа углеродных квот при лесовосстановлении, получение средств на сохранение биоразнообразия и пр.);
- продажа разрешений на право ограниченного природопользования на ООПТ (где это разрешено по закону): санитарные рубки леса, охота, рыболовство и пр.;
- привлечение дополнительных доходов и инвестиций за счет развития экологического туризма, увеличение занятости местного населения;
- экономические и социальные выгоды от улучшения здоровья населения в условиях чистой окружающей среды вокруг ООПТ (снижение затрат на лечение, рост производительности труда, сокращение заболеваемости и пр.).

Денежная оценка перечисленных выгод может способствовать экологизации социально-экономического развития регионов, дать дополнительные аргументы в пользу ООПТ. Реальным инструментом учета выгод от ООПТ и, в более широком смысле, сохранения биологических ресурсов региона можно считать экологическую экспертизу.

Рассмотрим аргументы в пользу **экономической оценки** ООПТ и биологических ресурсов в регионах. Традиционные подходы к оценке биоресурсов, в основном, базируются на потребительских ценностях, стоимости использования и пр. Для этого необходимо знать их цену на рынке. Очевидно, что при таком подходе учитывается лишь незначительная часть реальной стоимости природных благ. Концепция общей экономической ценности позволяет подойти к оценке биоресурсов более комплексно, учесть не только их прямые ресурсные, но и ассимиляционные функции, «стоимость неиспользования» и пр.

Учет экономической ценности в регионах важен при решении следующих экономических и финансовых проблем:

- определение альтернатив развития территории (например,

для конкурентных вариантов сохранения природной территории или ее хозяйственного использования);

- обоснование дополнительных затрат на природоохранные мероприятия в проектах, дающих, наряду с экологическим, большой экономический эффект;
- определение приоритетности инвестиций в использование и охрану биоресурсов;
- создание стимулов у местного населения для охраны природы;
- предоставление кредитов, займов, грантов для сохранения биоразнообразия и т.д.

Адекватный учет экономической ценности биоресурсов в регионах будет способствовать улучшению их использования и охраны, повышению конкурентоспособности природы региона при сравнении экологических и хозяйственных приоритетов. Такой учет также позволяет получить оценку «экологической правильности» направления регионального экономического развития на базе макроэкономических показателей, рассчитанных с учетом экологического фактора («зеленые счета»).

Стоимостный учет деградации природы может резко уменьшить приоритетные экономические показатели, что сейчас особенно важно в условиях формально начавшегося экономического роста в стране. Перспективным является экономический анализ потенциала регионов в реализации Киотского протокола.

Более детальные расчеты по регионам в рамках общей экономической ценности отдельных биологических ресурсов и ООПТ позволяют проранжировать затраты на их охрану и содержание в стране, являясь основанием для предоставления дополнительных средств, создания системы стимулов и компенсаций для местного населения в вопросах охраны природы. Очевидна целесообразность подобного рода расчетов для сравнительного регионального анализа, повышения общей эффективности экологических проектов.

Традиционно сложилось так, что на особо охраняемые природные территории в нашей стране смотрят как на заведомо убыточные организации, требующие постоянной финансовой поддержки. Соответственно, местные, региональные и федеральные власти при принятии любых решений, в той или иной степени затрагивающих ООПТ, рассматривают их как заведомо убыточные и крайне неэффективные способы использования земельных и иных природных ресурсов со всеми вытекающими отсюда последствиями.

При этом во внимание практически не принимается реальная социально-экономическая роль данных территорий, которую они игра-

ют или смогут играть в самое ближайшее время в экономике тех местностей, где расположены. Вместе с тем значение ООПТ для отдельных регионов может быть настолько существенным, что позволит обеспечить реальный экономический подъем целых административных районов только за счет использования экологического потенциала территории. Об этом свидетельствует опыт целого ряда зарубежных стран, да и нашей страны тоже.

По сути дела, ООПТ различных рангов могут и должны выступать некоторыми ядрами или очагами возникновения деловой активности на примыкающих к ним территориях, что особенно важно для регионов, характеризующихся неразвитостью или депрессивным состоянием экономики. Однако для реализации данной идеи придется отказаться от традиционного понимания роли ООПТ как исключительно резерватов живой природы и перейти к формированию моделей активного вовлечения ООПТ в социальные процессы на принципах устойчивого природопользования.

В свою очередь реализация таких принципов будет возможна при включении уже существующих природоохранных каркасов регионов в виде сети ООПТ различного ранга, от заповедников до заказников, а также природоохранных зон и округов в систему правового и функционального зонирования территорий любых муниципальных образований.

Система правового зонирования является как бы производной от системы функционального зонирования территории и представляет собой установление публичных сервисов в виде различных ограничений, обременений и режимов использования конкретных земельных участков.

Данная система только начинает формироваться, охватывая в основном только некоторые города. Однако в самое ближайшее время она будет распространена на всю Россию и позволит на правовой основе определять разрешенные действия практически всех землепользователей и собственников земельных участков, что особенно важно в условиях возникновения земельного рынка.

Работы в этом направлении позволят применять целый комплекс мер по регулированию землепользования на территории целых регионов и создавать реальные правовые и экономические основы для выстраивания экологических каркасов регионов, учитывающих социальные и экономические потребности общества.

Отсутствие понимания экономических возможностей регионов, связанных с существованием на них ООПТ, обусловлено рядом объективных причин, первой из которых является отечественная концепция организации заповедного дела, изначально ориентированная на принципы преимущественного запрета какого-либо исполь-

зования природных территорий. Однако в настоящее время происходит «естественный» отказ от жесткой системы заповедания и постепенная переориентация деятельности существующих ООПТ на принципы допущения разумного природопользования, в основном в виде развития рекреационной и туристической деятельности.

Второй, не менее значимой причиной сложившегося положения, является неразработанность методов экономической оценки социально-экономической значимости любых ценных природных территорий, включая и территории, получившие статус ООПТ. Работа, которая начата экономистами, специализирующимиися в данном направлении, находится на первых этапах и требует своего развития, во-первых, для апробации современных методов стоимостной оценки экологических функций экосистем и, во-вторых, для выработки на их основе неких унифицированных методик или процедур оценки ценных природных территорий и ландшафтов.

Третьей причиной можно считать отсутствие необходимых экономических расчетов, обоснований и схем развития хозяйственной деятельности, обеспечивающих подъем экономики на примыкающих к ООПТ территориях, понятных, прежде всего, местным органам власти.

Для изменения сложившегося у органов власти стереотипа понимания ООПТ как исключительно затратной формы организации использования земли и других природных ресурсов требуется выявление реальной роли любых ценных ООПТ в экономической и социальной жизни конкретной территории. Возникает задача показа экономической привлекательности хотя бы отдельных категорий ООПТ и выработки организационных схем, обеспечивающих гармоническое сочетание существования ООПТ и развития экономики регионов, которые могли бы быть использованы как самими природоохранными территориями, так и лицами, принимающими решения. Экономическая ценность данных территорий должна быть показана в понятных для хозяйственников показателях. Причем показана для различных сценариев функционирования ООПТ и использования экологического потенциала близлежащей территории.

Для России в настоящее время в качестве практически единственного сценария можно рассматривать деятельность, связанную с развитием туризма, рекреации и сферы социальных услуг либо на базе природных ресурсов самих ООПТ, либо на базе природно-ресурсного потенциала прилегающих к ним территорий. Развитие данного направления связано прежде всего с повышением занятости местного населения, которое так или иначе вовлекается в работу по обслуживанию приезжающих посетителей, а также по созданию инфраструктурных объектов. Это в свою очередь способствует созда-

нию сувенирных и иных промыслов, и дальнейшему привлечению инвестиций в развитие туристических объектов.

Реалистичность получения высоких доходов от рекреационной деятельности, связанной с ООПТ и получения значительных инвестиций подтверждается данными о доходах, приносимых природоохранными организациями в других странах. Так, например, в Китае общая прибыль от экологического туризма составила в 1991 г. около 30 млрд долларов США. В Казахстане деятельность ООПТ фактически наполовину финансируется за счет внутренних резервов, связанных с развитием туризма. Так или иначе, но уже сейчас иностранные инвестиции в отечественные заповедники таковы, что позволяют обеспечивать половину требуемого на их содержание объема финансовых средств. Это объясняется, с одной стороны, прямой заинтересованностью жителей урбанизированных стран в сохранении островков живой природы, и, с другой стороны, желанием определенной части населения увидеть эти островки живой природы собственными глазами. Таким образом, при соответствующем инфраструктурном обустройстве практически все ООПТ или прилегающие к ним природные территории могли бы выступать таким же дорогостоящим природным ресурсом, как нефть или руды цветных металлов. В условиях стремительного развития производства в промышленных странах вряд ли этот интерес ослабнет.

При наличии на территориях, примыкающих к ООПТ сколь либо существенных биологических ресурсов возможно параллельное развитие работ по сбору и переработке данного сырья, в основном вторичной продукции лесов (грибов, ягод, живицы, эфирных масел из хвои), производство которой имеет необыкновенно высокую доходность и окупается практически в первый год. Так, по оценкам некоторых специалистов один пункт по сбору грибов может обеспечить годовой доход в 300 тыс. долларов США.

Помимо непосредственного использования биологических природных ресурсов возможна работа по получению продукции лекарственного и технического характера от выращивания трав на прилегающих к ООПТ экологически чистых землях.

Развитие перечисленных направлений деятельности ведет к повышению уровня доходов населения и увеличению поступлений в доходы местного бюджета в виде налогов и иных отчислений. Побочным эффектом является снижение социальной напряженности и восстановление приемлемого жизненного уровня местных жителей.

В описанной выше схеме не учтены такие виды положительного влияния ООПТ на экономику региона, как выполнение ими различных природоохранных и природовосстанавливающих функций, например, регулирование стока, предотвращение эрозии, восстанов-

ление популяций ценных видов животных, а также потенциальная возможность получать в будущем деньги, так называемого, углеродного кредита или по схеме зачета долгов «в обмен на природу» и т.д. Но это для практиков и хозяйственников в современной ситуации не так важно. Для них важно другое — повышение экономической активности и рост доходов от такой деятельности, которая в их глазах раньше всегда являлась заведомо убыточной и никакого интереса для экономики региона не представляла.

В этой связи представляется необходимым начать работу по разработке схем и конкретных проектов вовлечения ООПТ в социально-хозяйственную структуру функционирования региона, создания понятного экономического обоснования проектов с показом всех выгод и затрат и поиск первоначальных инвестиций на «запуск» pilotных проектов, направленных на создание моделей устойчивого развития отдельных территорий. При этом под устойчивым развитием следует понимать такое развитие экономики, которое при обеспечении экономического роста позволяет неистощительно использовать, сохранять и даже улучшать имеющийся природно-экологический потенциал территории, включая и имеющиеся привлекательные в рекреационном отношении природные ландшафты, без относительно того, имеют ли они статус ООПТ или нет.

Проиллюстрировать данное положение можно конкретным примером по разработке модели развития экономики одного из районов, обладающих высоким природно-экологическим потенциалом, включая наличие ООПТ, редких видов животных, растений, а также иных ценных биологических ресурсов, а именно Анучинского района Приморского края. Данный район выбран в качестве примера, с одной стороны, как типичный район с депрессивной экономикой, а с другой, как уникальный по своим природным особенностям, расположению и наличию транспортной инфраструктуры, допускающей реализацию модели устойчивого развития на основе иностранного экологического туризма.

Анучинский район Приморского края расположен в 220 км к северо-востоку от Владивостока в глубине Сихотэ-Алинского хребта. Район обладает уникальными природными ландшафтами, со слабоизмененной природой, богатым животным и растительным миром. Территория района признана одной из наиболее экологически чистых. В районе сложилась прекрасная сеть автомобильных дорог, имеется значительный научный потенциал по выращиванию лекарственных и ароматических растений.

Данные условия по нашему мнению являются прекрасной основой для реализации на территории района проекта по созданию мо-

дели устойчивого природопользования на основе его уникальных биологических ресурсов и природных ландшафтов.

Составными частями данного проекта должны стать следующие виды работ:

- организация и развитие международного ландшафтного туризма;
- организация и развитие охотничьего, рыболовного и научного туризма;
- создание системы агробиоценозов на основе применения экологически чистых систем и технологий ведения сельского хозяйства;
- создание плантаций лекарственных и ароматических растений и технологических линий по их переработке, изготовлению медицинского сырья;
- создание пунктов по переработке недревесной продукции леса;
- создание питомников редких видов растений;
- создание фармацевтического производства на основе собственного растительного сырья;
- реализация программы экологического воспитания детей и подростков на основе организации специальных занятий и практик в школах по созданию мини-плантаций лекарственных растений.

Первым этапом работ по реализации проекта является создание плантаций лекарственных и эфиромасличных растений, а также создание пунктов или одного пункта по их переработке и фасовке. Данная часть проекта сопровождается привлечением местного населения к работам по выращиванию и сбору растений, а также их переработке и получению либо сухого лекарственного сырья, либо экстрактов из лекарственных трав, либо эфирных масел, например, мятного и мелиссового. Ввиду небольших первоначальных затрат и высокой стоимости полученной продукции работы могут окупиться за один год и создать первоначальные накопления для других видов деятельности, например, получения масла из хвои, которая остается на лесосеках, организации пунктов сбора живицы и производства из нее канифоли, создание плантаций сои, жень-шеня и других ценных культур. Высокая доходность перечисленных видов деятельности будет обеспечиваться практически неограниченным спросом на указанную продукцию при стабильно высоких ценах на нее и низких производственных затратах.

Следующим, более дорогостоящим этапом реализации такого проекта может стать глубокая переработка лекарственного сырья и производство парфюмерной и фармацевтической продукции на ме-

сте. Возможно создание фармацевтических производств, которые могли бы быть ориентированы на рынки сбыта Японии и Китая, учитывая традиционный интерес данных стран к лекарственным препаратам из растений, произрастающих на Дальнем Востоке.

Третьим этапом реализации модели устойчивого развития территории района на основе существующей системы ООПТ и привлекательных природных ландшафтов должно стать создание туристических объектов в виде отелей, туристических или охотничьих баз для приема туристов и налаживание соответствующей инфраструктуры. Особая привлекательность Приморского края для развития туризма обусловлена красивыми ландшафтами, наличием редких и эндемичных видов растений и животных в Супутинском заповеднике и на других охраняемых территориях, а также возможностью приобрести ценные охотничьи трофеи при наличии транспорта и близости к Владивостоку. Данная часть проекта представляется с одной стороны наиболее трудоемкой, а с другой стороны, именно она будет способствовать привлечению значительных инвестиций в экономику района и созданию новых рабочих мест в случае ее успешной реализации.

По всей видимости, разработка детального бизнес-плана хотя бы по одному из перечисленных направлений может помочь в получении финансирования для начальной стадии реализации проекта, которая может стать первоначальным этапом перехода на модель устойчивого развития региона на основе использования его природно-экологического потенциала.

Тезисы докладов

О ФОРМИРОВАНИИ МЕЖДУНАРОДНОГО РЫНКА ЭКОСИСТЕМНЫХ УСЛУГ

*Аверченков А.А., Мартынов А.С., Тишков А.А.
(Проект ГЭФ «Сохранение биоразнообразия»)*

Авторами проведен подробный анализ постепенно формирующегося в последние годы рынка экосистемных услуг. Невывозимость природных экосистем за пределы тех территорий, где они воспроизводятся, рождает массу проблем с организацией адекватных экономических взаимодействий, которые не разрешаются средствами традиционной торговли.

Первые примеры развития этого сегмента рынка уже появились в форме соглашения о торговле квотами на выброс углекислого газа и связывание углерода путем содействия лесовосстановлению, а также списание долгов некоторым странам в обмен на сохранение ими своей природы. Для объективной оценки вклада каждой страны в поддержание устойчивости планеты и, соответственно, оценки размера компенсации странам за охрану природы предлагается учитывать следующие параметры: биомасса (запас свободной энергии), эффективность (кпд) и разнообразие (структурная гармоничность). Эти параметры являются наиболее общими признаками устойчивости у всех естественно сформировавшихся экосистем.

По данным, имеющимся в мировых базах, проведен предварительный расчет вклада каждой страны в сохранение глобальной устойчивости биоты суши. Предлагаемое межгосударственное соглашение дает объективные критерии для распределения международной помощи, в том числе создает предпосылки для превращения зачета «долгов за природу» из уникальной операции в устойчивую систему финансовых взаимоотношений.

КУДА НАПРАВЛЯТЬ СРЕДСТВА? ЭКСПЕРТНАЯ СИСТЕМА ДЛЯ ВЫБОРА ПРИОРИТЕТОВ ПРИРОДООХРАННОГО ИНВЕСТИРОВАНИЯ

*Артюхов В.В., Виноградов В.Г., Мартынов А.С.
(Проект ГЭФ «Сохранение биоразнообразия»)*

Задачи сохранения биоразнообразия и интересы природоохран-
ных инвесторов не во всем совпадают. Проблема состоит в опреде-
лении приоритетов в финансировании природоохранных проектов, в
отсутствии четких критериев важности проекта и его эффективно-
сти. В рамках проекта ГЭФ авторы на основе системного подхода
создали экспертную систему для выбора приоритетов природоох-
ранного инвестирования.

Основное свойство любой системы — стремление к существова-
нию. Таким образом, устойчивость — основная количественная ха-
рактеристика любой системы. Авторы выделяют три фактора устой-
чивости, приобретенные на соответствующих этапах:

- а) энерговещественные (масса, запас свободной энергии — экс-
тенсивный этап);
- б) производящие (эффективность, кпд — интенсивный этап);
- в) информационные (разнообразие, структурная гармонич-
ность — экологический этап).

Созданная экспертная система включает 250 параметров для ха-
рактеристики экстенсивных, интенсивных и структурных признаков
природы. Так как значительная часть этих параметров не использу-
ется, то были дополнительно выделены 33 интегральных показателя.

В системе отношений «человек-природа» авторы выделяют три
крупных компонента: собственно природа, хозяйственный комплекс
и социум. Стратегически, легче всего изменить неустойчивые сис-
темы или подсистемы в устойчивом комплексе. Так, в регионах с
низкой устойчивостью хозяйственных комплексов и социума перс-
пективны усилия по комплексному изменению системы хозяйство-
вания или общественного регулирования.

Созданная экспертная система позволяет дать наиболее общие
рекомендации по направлениям природоохранного инвестирования
в каждом субъекте РФ. Один из выводов, полученных авторами при
использовании своей системы, заключается в том, что воздействие
хозяйства на водно-болотные угодья и пойменные комплексы —
наиболее острая природоохранная проблема страны.

Система содержит данные по всем регионам России. Авторы го-

тобы предложить ее не только для общей оценки приоритетов в природоохранном финансировании, но и для консультирования конкретных природоохранных инвесторов. Понимание общих закономерностей и полнота информационного отображения деталей гарантируют пользователей Экспертной системы от пустого разбазаривания собственных средств и средств своих доноров.

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ МЕТОДЫ СОХРАНЕНИЯ БИОРАЗНООБРАЗИЯ: ОПЫТ НПП «КАДАСТР»

Фоменко Г.А. (НПП «Кадастр» МПР РФ)

В сегодняшних новых социально-экономических условиях необходимо внедрение экономических методов охраны природы. НПП «Кадастр» на протяжении 7 лет занимается оценкой природных ресурсов различных регионов и ООПТ. Основной акцент в работе сделан на практическое применение полученных результатов (примеры приводятся в докладе).

Логическим развитием работ по экономической оценке природных ресурсов и экосистемных услуг является формирование на их основе, в соответствии с рекомендациями ООН, территориальных систем комплексного эколого-экономического учета, в состав которых входит блок данных по ресурсам биоразнообразия.

Полученный опыт позволяет сделать следующие выводы:

- в условиях трансформации российского общества неизбежно изменение подходов к сохранению биоразнообразия (переход от привычных плановых подходов к экономическим);
- необходима корректировка федеральной нормативно-правовой базы в сторону использования современных методов природоохранного управления;
- необходимо применение инновационных технологий, современных методов управления сохранением биоразнообразия.

СТОИМОСТЬ ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ: ОПЫТ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ОЦЕНКИ ЛЕСНЫХ ЗЕМЕЛЬ

Преображенский А.Б. (Центр «Кадастр», Калуга)

Экономическая оценка — одна из базовых процедур, обеспечивающая обоснование стоимости природных ресурсов и прав природопользования. Центр «Кадастр» провел такую оценку для лесов на территории Калужской области. Были проведены оценочное зониро-

вание территории, формирование групп типов лесорастительных условий, установление нормативных характеристик эталонных насаждений и запасов ресурсов для всех видов лесопользования, выполнение оценок кадастровой стоимости лесных земель. В докладе приводятся данные оценки различных территорий Калужской области, как охраняемых, так и неохраняемых.

Среди выводов, полученных в результате работ, можно отметить, что ООПТ имеют более высокую кадастровую стоимость в сравнении с лесами (землями) эксплуатационного и хозяйственного значения; наиболее высокие экономические оценки отмечаются в зоне широколиственных лесов; стоимость ООПТ из-за загрязнения радионуклидами уменьшается не так значительно, как стоимость остальных территорий.

ЭКОЛОГО-РЕСУРСНАЯ КРИТЕРИАЛЬНАЯ ОЦЕНКА СОХРАНЕНИЯ ПРИРОДНЫХ ТОРФЯНО-БОЛОТНЫХ КОМПЛЕКСОВ

*Косов В.И. (Тверской государственный
технический университет)*

Как наиболее правильно использовать торфяные месторождения: сохранять их в нетронутом виде или использовать для нужд сельского и лесного хозяйства? Как определить критерии правильности использования того или иного болотного массива? Трудности возникают из-за того, что торфяные массивы изначально находятся в разных гидрологических, гидрогеологических и климатических условиях. Автором были разработаны критерии (их 52) для распределения торфяных массивов по целевым фондам: охраняемому, земельному, запасному и разрабатываемому. Критерии установлены на основании действующих нормативных документов, методических указаний, рекомендаций, экспертных оценок специалистов. В результате выполненных исследований разработана информационно-методическая система компьютерной обработки различных баз данных. На основе полученной количественной оценки может быть выявлен наиболее эффективный с эколого-экономической точки зрения режим использования торфяно-болотных комплексов.

ВОЗМОЖНОСТИ РАЗВИТИЯ РЫНОЧНЫХ ИНСТРУМЕНТОВ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕДПРИЯТИЙ, РАСПОЛОЖЕННЫХ В НАЦИОНАЛЬНЫХ ПАРКАХ РФ

*Гусеева Т.В., Заика Е.А., Дайман С.Ю. (РХТУ им. Д.И. Менделеева,
РОО Эколайн), Цевелев В.Н. (ЭИЦ «Мещера»)*

Большинство отечественных частных предприятий в ближайшие годы не будут ставить в качестве первоочередных целей достижение соответствия нормативным экологическим требованиям, т.к. рычаги властного воздействия на них недостаточно эффективны. Более эффективными сегодня могут быть:

- экономические механизмы, такие, как налоги, прямые выплаты, гранты и льготные займы;
- развитие систем экологического менеджмента, экологическое аудирование и оценка воздействия на окружающую среду.

Как показали результаты сотрудничества с предприятиями, оказывающими воздействие на охраняемые природные экосистемы национальных парков «Мещера», «Мещерский» и «Глещеево озеро», существует возможность для предприятий обнаружить ряд ранее неучтенных проблем и разработать малозатратные (или даже приносящие прибыль) рекомендации по снижению воздействия на природу.

Авторы предлагают оценивать деятельность предприятий по уменьшению воздействия на окружающую среду с помощью специально разрабатываемых показателей (OPI, MPI, ECI).

РАЗВИТИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОБЛАСТИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО МЕНЕДЖМЕНТА ПРЕДПРИЯТИЙ КАК ОДНО ИЗ НАПРАВЛЕНИЙ ИНТЕГРАЦИИ ООПТ В ЭКОНОМИЧЕСКУЮ СТРУКТУРУ РЕГИОНОВ

Гусеева Т.В. (РХТУ им. Д.И. Менделеева, РОО Эколайн)

В последние годы в России возрастает интерес к вопросам разработки и реализации национальной экономической политики, планов действий в области охраны окружающей среды, региональных программ управления природными ресурсами. Компромисс между потребностями экономического развития и охраны природных ком-

плексов может и должен быть найден с учетом позиций всех заинтересованных сторон.

В настоящее время, следуя принципам систем экологического менеджмента, в Рязанской и Владимирской областях некоторые компании организовали предварительную экологическую оценку предприятий, разработали и опубликовали экологические обоснования (своего рода «политики»), содержащие обязательства по сокращению негативного воздействия производств на окружающую среду. Администрация национального парка «Плещеево озеро» выпустила экологическое обоснование, сделав первый шаг в развитии сотрудничества с компаниями Ярославской области.

ИНТЕГРАЦИЯ ПРИРОДНОГО И ПРИРОДНО-ХОЗЯЙСТВЕННОГО ЗОНИРОВАНИЯ ПРИ РАЗРАБОТКЕ ПЛАНА УПРАВЛЕНИЯ И ГЕНЕРАЛЬНОГО ПЛАНА ДЛЯ ЗАКАЗНИКА «КУРГАЛЬСКИЙ»

*Щукин А.К., Калибернова Н.М. (Общественная организация
«КЕ Ассоциация», Санкт-Петербург)*

Регулирование природопользования на ООПТ должно сочетать необходимые меры по сохранению природного потенциала с возможностью его разумного использования. Целесообразной является разработка помимо паспортов ООПТ планов управления, включающих природное, природоохранное, природно-хозяйственное и функциональное зонирование территории с анализом социально-экономических стратегий как для ООПТ, так и для прилегающих земель и населенных пунктов. Такой план управления был создан в течение 1997–2000 гг. для заказника «Кургальский».

Разработка плана учитывала разнообразные цели функционирования ООПТ, такие, как поддержание естественного уровня биоразнообразия, сохранение эталонов природных ландшафтов и т.д. При разработке плана использованы рекомендации NATURA 2000, HELCOM и отечественные градостроительные подходы.

План управления включает в себя инвентаризацию природных комплексов, природное зонирование, оценку параметров социально-экономического развития территории, инвестиционный план на 1–5–15 лет и другие разделы.

В целом, разработанная методика позволяет обеспечить переход от инвентаризации объектов окружающей природной среды к стандартизированной процедуре оценки их природоохранной цен-

ности и созданию на основе такой оценки генеральных планов и планов управления ООПТ.

ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ ТУРИЗМ КАК ПУТЬ ИНТЕГРАЦИИ ООПТ В СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКУЮ ЖИЗНЬ РЕГИОНА

*Меньшиков В.И. (Дирекция природных парков
Камчатской области)*

Главной проблемой существования ООПТ в регионах России является их отчужденность от интересов населения, проживающего на сопредельных территориях. Органы власти и население нередко воспринимают их как «инородные образования», лишающие их законного права на природные ресурсы.

Традиционная для России схема природоохранного дела, как правило, исключает территории из природопользования, не рассматривает экономические и социальные аспекты возникающих при этом проблем, не соответствует современным социально-экономическим условиям. Иные, неконсервативные, взгляды на охрану природы нашли свое отражение в Проекте Концепции СОПТ России (1999). Природные комплексы ООПТ должны и охраняться, и разумно использоваться.

Одним из эффективных мостиков между интересами населения и ООПТ может стать экологический туризм. Цели экотуризма совпадают с целями территориальной охраны природы, не вступают в противоречие с идеологией ООПТ, поэтому развитие его наиболее целесообразно и желательно именно на ООПТ. Экотуризм, обеспечивая создание рабочих мест, поступление средств в бюджеты всех уровней, служит также элементом самофинансирования территорий, на которых он развивается.

С 1995 г. на Камчатке начали создаваться природные парки — признанная во многих странах мира категория ООПТ, наиболее отвечающая и природоохранным, и социальным, и экономическим интересам общества. Основной задачей природных парков является сохранение природной среды в условиях, когда территория используется в рекреационных целях.

За время реализации проекта WWF «Сохранение лесов Камчатки на охраняемых территориях и вне их» (с 1997 г.) получены позитивные результаты по природному парку «Налычево», ставшему пилотным в данном проекте: экологические (отсутствие пожаров, загряз-

нений, захламлений, нарушений почвенного покрова) и экономические (получение прибыли от рекреационной деятельности).

В туристском сезоне 2000 г. в «Налычево» общая численность посетителей составила 1200 человек (8400 человеко-дней). Все они были информированы о правилах поведения в парке, контроль за соблюдением режима парка осуществлялся на двух постах. Это практически полностью исключило какие-либо отрицательные воздействия рекреационной деятельности на природную среду.

В природном парке «Ключевском», в настоящее время не обеспеченном ни контролем, ни благоустройством, наблюдалась другая картина. Здесь имеет место значительное захламление территории бытовыми отходами. Туристы, путешествуя по опасным дорогам и тропам, при отсутствии радиосвязи постоянно рискуют здоровьем и жизнью.

К сожалению, туризм на Камчатке до сих пор развивается, в основном, стихийно. Туристские фирмы вынуждены работать полулегально из-за несовершенства нормативно-правовой базы и исключительно жесткой системы налогообложения. Ни власть, ни общество не оценивают должным образом значение экотуризма для социально-экономической жизни области.

Экономическая оценка повышает заинтересованность органов власти и управления в формировании сети ООПТ, позволяет оценить эффективность инвестиций в ООПТ, что особенно важно при распределении ограниченных материальных ресурсов. Общая экономическая стоимость природного парка «Налычево» составляет от 21,35 до 106,04 млн долларов США (Бобылев, 1998). По предварительным расчетам, основанным на показателях «готовности платить за отдых на ООПТ» (Чертовских, 1999), возможная ежегодная прибыль парка только от экотуризма составляет около 130 тыс. долларов США.

Прибыль, получаемая ООПТ в результате реализации работ и услуг, может быть использована только на обеспечение эффективного экологического контроля, создание и поддержку природоохранной инфраструктуры, которая в то же время является и значительной частью инфраструктуры экотуризма, увеличивающей рекреационную емкость обустроенных участков, обеспечивающей благоприятные и безопасные условия для посетителей.

Чем интенсивнее будет развиваться экотуризм, тем быстрее произойдет интеграция деятельности ООПТ в социально-экономическую жизнь области, тем скорее каждый житель региона и экономика области в целом начнут получать реальную пользу и выгоду от рекреационных ресурсов, которыми так богата Камчатка.

2.3. Правовые аспекты интеграции охраняемых природных территорий в региональное развитие

СОВРЕМЕННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПЕРСПЕКТИВЫ ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ В РЕГИОНАХ

Медведева О.Е. (Москомимущество)

Сеть охраняемых природных территорий в России включает в себя множество видов таких территорий, которые могут быть подразделены на две большие группы.

Особо охраняемые природные территории (ООПТ), подпадающие под действие ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»: государственные природные заповедники, в том числе биосферные; национальные парки, природные парки, государственные природные заказники, памятники природы, дендрологические парки и ботанические сады, лечебно-оздоровительные местности и курорты.

Охраняемые природные территории (ОПТ), правовой режим которых установлен другим федеральным природо-ресурсовым и природоохранным законодательством (водоохранные зоны и прибрежные защитные полосы, особо защитные участки лесов, округа санитарной охраны источников питьевого водоснабжения и др.), а также может устанавливаться Правительством РФ, органами власти субъектов РФ и органами местного самоуправления (зеленые зоны, городские леса, городские парки, памятники садово-паркового искусства, охраняемые береговые линии, охраняемые речные системы, охраняемые природные ландшафты, биологические станции, микрозаповедники и др.).

В субъектах РФ образовано значительное количество охраняемых территорий с разнообразными целями и режимами. Например, в Якутии к таким территориям отнесены ресурсные резерваты, в Хакасии — эколого-этнические и эколого-рекреационные зоны, в Новосибирской области — особо ценные земли сельскохозяйственного назначения, в Вологде — городские парки и т.п. Утверждены положения о зеленых и пригородных зонах (например, в Москве, в Удмуртии и др.). В Москве принят Закон «О регулировании градо-

строительной деятельности на территориях *природного комплекса города Москвы*.

При всем различии правовых режимов природопользования, охраняемые территории могут быть также объединены в группы по следующим критериям:

- имеющие статус природоохранных учреждений (заповедники, национальные парки, природные парки, дендрологические парки и ботанические сады) и не имеющие такового;
- включенные в состав земель других пользователей (собственников) и образующие самостоятельную категорию земель.

Существующее разнообразие форм охраны и правовых режимов, различное ведомственное подчинение дают основание согласиться с тем, что в стране пока нет *системы охраняемых территорий*.

Особо важную проблему составляет *согласование природоохранного и земельного законодательства* в части обеспечения единого подхода к правовому режиму земель, занимаемых охраняемыми территориями.

Раздел VI Земельного кодекса РСФСР 1991 г. посвящен регулированию режима земель «природоохранного, природно-заповедного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения». К землям природно-заповедного фонда относятся земли заповедников, памятников природы, природных (национальных) и дендрологических парков, ботанических садов (ст. 90). К землям природоохранного назначения относятся земли заказников (за исключением охотничьих), запретных и нересто-охранных полос, земли, занятые лесами, выполняющими защитные функции, другие земли, в системе охраняемых природных территорий, земли памятников природы (ст. 89). Согласно ст. 24, изъятие земель природно-заповедного фонда, историко-культурного назначения и других особы охраняемых территорий не допускается. Изъятие земель пригородных и зеленых зон, земель, занятых лесами первой группы, для государственных и общественных нужд допускается только в исключительных случаях (ст. 25). Как это видно из сравнения разных положений Земельного кодекса между собой, а также сопоставления их с положениями Закона об ООПТ, Лесного кодекса, Водного кодекса, нормы Земельного кодекса РСФСР не вполне отвечают современным представлениям о видах охраняемых территорий и их режиме.

В новом Земельном кодексе необходим раздел, посвященный правовому регулированию использования земель охраняемых территорий всех видов, включающий как статьи, прямо и непосредственно устанавливающие правовой режим, так и статьи, отсылающие к федеральному природно-ресурсовому, природоохранному законо-

дательству или к законодательству субъектов РФ. Как вариант, за основу может быть взят принцип **зонирования** территорий.

Закон об ООПТ отнес принятие решений о резервировании земельных участков для будущих ООПТ к ведению субъектов РФ. Однако процедура резервирования в законодательстве пока отсутствует. Существует необходимость в установлении общих правил резервирования на уровне Федерации.

Заслуживает обсуждения вопрос о терминах. Действующее законодательство не оперирует такими, например, терминами, как «экологические коридоры», «экологический каркас», «эконет» и др. Выскажем предположение, что цель создания системы охраняемых природных территорий, или точнее, приведение существующих форм особой охраны в систему, может быть достигнута и без обязательного введения новой терминологии. Суть вопроса состоит, очевидно, во внедрении в правовые нормы, регулирующие правовой режим существующих территорий и участков, каких-либо дополнительных уточнений и требований, научно обоснованных с точки зрения обеспечения выполнения территориями функций «коридора», или части «каркаса», и т.п. В то же время, в других случаях, как например, с биосферными заповедниками (по международной классификации — биосферные резерваты), подход к терминологии может быть другим.

Особого внимания заслуживает регулирование имущественных отношений, возникающих в связи с изъятием земель, их резервированием и отнесением (включением) земель к категории особо охраняемых без изъятия у пользователей (собственников). К включенными могут относиться земли в границах национальных парков, казников и др. Если в отношении изъятия земель порядок возмещения убытков существует, то для ситуаций резервирования и введения ограничения на хозяйственную деятельность землепользователей, чьи земли относятся к категории охраняемых, существует некоторая неопределенность. Например, по смыслу Положения о порядке возмещения убытков собственникам земли, землевладельцам, землепользователям, арендаторам и потерпельцам сельскохозяйственного производства (1993 г.), установление охранных, санитарных и защитных зон на землях природоохранного, природно-заповедного и оздоровительного назначения не влечет права субъектов, чьи земли подпадают под такие ограничения, на возмещение потерь сельскохозяйственного производства. В то же время, законодательство регулирует возможность выделения подобных зон и участков и вне категории земель специального природоохранного назначения. Так, согласно ФЗ «О животном мире» (ст. 22), при выделении защитных участков территорий в целях охраны мест обитания редких,

исчезающих и ценных животных собственнику (владельцу, арендатору) этих участков выплачивается компенсация в соответствии с законодательством РФ и субъектов РФ. Однако порядок компенсации не установлен. Очевидно, нужен единый подход к вопросу о компенсации налагаемых обременений: во-первых, в принципиальном плане (компенсировать или нет), и во-вторых, в пределах каких именно защитных, охранных зон и территорий.

Никак не отражена в законодательстве с точки зрения компенсации неудобств и ограничений ситуация резервирования земель.

Глава 17 Гражданского кодекса РФ, регулирующая права собственности и другие вещные права на землю, в том числе сервитутные права, еще не вступила в силу в связи с непринятием нового Земельного кодекса. Впрочем, установление обременений в связи с особым природоохранным назначением территорий и не может быть отнесено к отношениям частного сервитута, регулируемым ГК РФ. Здесь имеют место отношения публичного сервитута, и вопросы возмещения убытков, связанных с хозяйственными ограничениями, должны регулироваться специальным, то есть, природноресурсовым законодательством.

Федеральный Закон об ООПТ предусматривает возможность налоговых льгот для землепользователей (собственников), чьи земли находятся в границах национальных и природных парков, заказников (ст. ст. 16, 20, 22). В отношении заказников уточнено, что речь идет о льготах конкретно по земельному налогу. Однако таких льгот в федеральном законодательстве не установлено. Органы власти субъектов РФ могут установить льготы в части сумм от налогов, идущих субъекту РФ.

Повышение социально-экономической ценности охраняемых территорий может быть, хотя бы частично, достигнуто посредством увеличения платежей за разрешенное использование природных ресурсов таких территорий. Например, на территориях национальных парков не исключены (ст. 15, п. «е») любительские охота и рыболовство. За эти виды пользования может быть установлена повышенная лицензионная плата. В пределах, установленных Правительством РФ, конкретные размеры платы за лицензии устанавливают субъекты РФ. Или, например, сбор здесь растений для потребительских нужд может быть переведен в разряд платных. Может быть повышена арендная плата для субъектов хозяйственной деятельности, арендающих земельные участки в соответствии с Положением о порядке предоставления в аренду земельных участков, природных объектов, зданий и сооружений на территориях национальных парков для осуществления деятельности по обеспечению регулируемого туризма и отдыха (1996 г.).

В целях создания правовой базы экотуризма целесообразно принять в регионах нормативные акты о порядке пользования участками лесного фонда для культурно-оздоровительных, туристических и спортивных целей. Принятие таких документов прямо отнесено к компетенции субъектов РФ (ст. 123 Лесного кодекса РФ).

ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КАРКАС РЕГИОНАЛЬНОГО УРОВНЯ КАК ОБЪЕКТ ПРАВА

Вышегородских Е.В. (Фонд «Правовая реформа», г. Орел)

Развитие системы охраняемых природных территорий (экологический каркас, экологические сети) невозможно без развития специализированного правового инструментария. При разработке основных принципов правового регулирования и нормативных документов главной задачей является определение экологического каркаса как объекта общественных отношений. Именно отсутствие реальных моделей экологического каркаса до настоящего времени создавало основные трудности в применении законодательной техники.

В целях решения данных задач в ходе проекта WWF RU 0077.01 в Орловской области были определены основные принципы построения регионального экологического каркаса и создан модельный участок. Подобный подход позволил оценить особенности возникающих общественных отношений и накопить необходимый для разработки нормативных документов опыт.

Специфика региона, в котором проводилась работа, наложила значительный отпечаток на идеологию и методику построения экологических сетей. Являясь преимущественно лесостепной зоной, в значительной степени освоенной и антропогенно трансформированной, Орловская область испытывает серьезные последствия ландшафтной деградации. К таким последствиям можно, в частности, отнести дефицит лесных участков, развитие эрозионных процессов и крайне неравномерное плодородие почв. Многообразие проблем, связанных с природопользованием, определило необходимость комплексного их решения при создании лесостепной модели экологического каркаса. Он представляет собой, по существу, специализированную форму пространственной организации ландшафта, интегрированную в социально-экономическую жизнь общества.

Определение критериев и свойств экологического каркаса позволило разработать основные правовые нормы в данной сфере. Значительная часть отношений, регулируемых федеральным зако-

нодательством, вполне применима при создании экологического каркаса. Однако понятие ландшафта в природоохранном законодательстве не определено, появляясь лишь в комментариях к ФЗ «Об охране окружающей природной среды». Нормы Земельного кодекса в категории особо ценных земель содержат понятие ландшафтов (типичные или редкие ландшафты, культурные ландшафты), однако в существующем федеральном законодательстве необходимого развития не получают. Помимо прочего, в законодательстве отсутствуют как определение ландшафтов, так и критерии их выявления.

В ходе работы основными задачами являлись:

- выявление существующих правовых механизмов сохранения природных участков;
- оценка возможности включения в экологический каркас существующих либо создания новых участков «эконета» на различных землях и акваториях;
- определение необходимого правового инструментария, позволяющего сохранять разнообразные по форме собственностисти, природной ценности, социальной значимости функциональные зоны экологической сети;
- разработка механизмов управления различными функциональными зонами.

Анализ федерального законодательства определил основной спектр объектов, имеющих природоохранное значение и по особенностям режима природопользования пригодных для включения в состав экологического каркаса. Перечень таких объектов достаточно широк и неоднороден, с известными оговорками их можно классифицировать на следующие группы:

- земли природоохранного назначения, включая ООПТ;
- леса и древесно-кустарниковая растительность;
- водные объекты и их охранные зоны;
- защитные участки территорий и акваторий, служащие местобитаниями объектов животного мира;
- агролесомелиоративные системы.

Надо отметить, что существующие категории природоохраных объектов не систематизированы в различных нормативных правовых актах. Это приводит к правовым коллизиям, например, правовой статус охотничьих заказников. Представляя собой территорию природоохранного назначения, земли охотничьих заказников не входят в категорию земель природоохранного назначения, хотя по формальным признакам соответствуют особо охраняемым природным территориям. Режим охраны данных территорий зачастую регулирует использование одного или нескольких видов животных, не затра-

гивая проблем сохранения среды обитания. Да и сама среда обитания в заказниках лесостепной зоны представляет собой аграрные ландшафты, не имеющие ничего общего с природными сообществами. Для сравнения, режим охраны лесов 1 категории гораздо жестче, чем охотничьих заказников, и их земли относятся к землям природоохранного назначения, по формальным признакам ООПТ не являясь. Подобные ситуации создают значительные трудности при разработке как правовых, так и методических основ организации экологических сетей.

Из анализа федеральных законов и нормативно-правовых документов очевидна презумпция государственной собственности на землю и природные ресурсы. Таким образом, существует юридическая основа для развития экологических сетей как механизма реализации государственных полномочий.

Содержание правовых норм, определяющих различные аспекты использования природных ресурсов, также определяет приоритет их сохранения и улучшения качества. Применительно к землям, для этого определены следующие процедуры: прямое выделение земель для природоохранных нужд, обременение земель правами третьего лица в частных либо общественных интересах (сервитут), ограничение прав собственника (пользователя) по характеру использования земель, прямые природоохранные требования по неистощительному природопользованию (обременения).

Различные природные ресурсы и объекты характеризуются такими особенностями, как:

- презумпция природоохранных функций лесов и древесно-кустарниковой растительности;
- выделение лесов первой группы, по существу являющихся особо охраняемыми природными территориями;
- законодательно определенная цель защитного лесоразведения для создания лесов на нелесных землях, сокращения непродуктивных земель лесного фонда, создания защитных насаждений на землях, не входящих в лесной фонд;
- законодательно определенная возможность создавать формы ООПТ, не оговоренные федеральным законодательством;
- наделение земель природоохранного значения функциями ООПТ;
- возможность относить к категории ООПТ различного ранга практически любые земли, имеющие природоохранную ценность.

Помимо этого, в ст. 22 Закона «О животном мире» декларирована регистрационная охрана местообитаний объектов животного мира.

Подобный арсенал правовых норм позволил расширить состав объектов и территорий, включаемых в экологический каркас. Исходя из этого, в подготовленном законопроекте экологический каркас был определен как совокупность участков земли и водных объектов, пространственно сообщающихся между собой, по состоянию экосистем и своему расположению обеспечивающих устойчивость природных и культурных ландшафтов на территориях, входящих в его состав и на прилегающих территориях, и способствующих сохранению биологического разнообразия территории.

Одной из принципиально важных задач, стоящих при разработке законопроекта, являлась защита научных принципов и единой методики построения экосетей. В законопроекте это достигалось введением сложной многоуровневой системы планирования мероприятий. Этапы планирования экологических сетей предусматривают создание *схемы и проектов функциональных элементов*. Помимо этого, сам экокаркас ранжирован на областной и местный уровни, имеющие различные особенности.

Главными задачами экокаркаса областного уровня являются сохранение естественного видового и генетического разнообразия всех живых организмов, экосистем и экологических комплексов, обеспечение условий их устойчивого использования и достижение устойчивого развития сопредельных территорий.

Отдельными задачами, реализуемыми на местном уровне, являются:

- снижение процессов эрозии почв;
- восстановление широколиственных и хвойных лесов;
- улучшение кормовой базы животноводства;
- повышение рекреационной ценности территории;
- сохранение и восстановление водных объектов, улучшение их качества;
- стабилизация природных процессов на прилегающих к экологической сети участках.

Проектированию экологического каркаса в проекте закона посвящена отдельная глава, так как сложности методического подхода и неоднородность как экосетей в целом, так и отдельных функциональных элементов требуют четкого регулирования всех возникающих отношений. Сама схема экологической сети определяет ее функциональные элементы и устанавливает их территориальное размещение, утверждается она правительством области. Этап создания схемы позволяет организовать научное обеспечение, что немаловажно для разработки такого сложного объекта, как экологический каркас. Утверждение схемы закрепляет общие принципы

организации ландшафтов и создает основу для дальнейшего проектирования.

Схема экологической сети должна учитывать особенности природной обстановки, социально-экономическую ситуацию, специфику аграрного производства и перспективы его развития, а также другие особенности территорий. Это служит основой для успешного проектирования отдельных функциональных элементов местного значения. Важным принципом, установленным в законопроекте, является последовательность действий — проектирование отдельных объектов и функциональных элементов экологического каркаса осуществляется в соответствии с утвержденной в установленном порядке схемой. Это направлено на обеспечение единства всей ландшафтной структуры.

Подобный подход позволяет наиболее полно учитывать местные особенности при разработке районной экологической сети, что в конечном счете способствует максимально эффективной социально-экономической интеграции объектов. Сохранение единства экологического каркаса как ландшафтной структуры достигается отыскочными нормами, развивающими приоритет научного и методического подходов. Определено, например, что экологические сети местного уровня должны обеспечивать надлежащее функционирование близлежащих функциональных элементов экологической сети областного уровня. Таким образом, природоохранные приоритеты создания экокаркаса доминируют и при реализации их социально-экономических функций, что позволяет избегать деформации при проектировании и создании экосетей.

Сама структура экологического каркаса состоит из функциональных элементов — экологических ядер, буферных зон, экологических коридоров. Как уже упоминалось, иерархически они могут быть либо областного, либо местного значения. Экологические ядра играют основную роль в качестве природных резерватов. Они выделяются из совокупности природных объектов, ландшафтов и иных участков, обладающих высоким уровнем биологического разнообразия и территорией, достаточной для его сохранения в течение длительного времени. Экологические ядра обеспечивают самодостаточное устойчивое существование и естественное развитие природных объектов и ландшафтов в своих границах.

К экологическим коридорам экологической сети относятся объекты, обеспечивающие ее непрерывность. Они связывают между собой элементы экологической сети и должны обеспечивать возможность свободного обмена биологическим и генетическим материалом между функциональными элементами экологической сети.

В состав экологических коридоров могут включаться:

- ООПТ различных категорий;
- водоохранные зоны и прибрежные защитные полосы;
- лесополосы различного назначения;
- участки оврагов и балок, склоны берегов, речных долин,
- берегозащитные участки леса, защитные полосы лесов вдоль гребней и линий водоразделов, полосы леса по берегам рек или водоемов;
- участки древесно-кустарниковой растительности, не входящей в лесной фонд;
- охранные зоны вдоль линейных объектов;
- другие участки, способные выполнять функции экологических коридоров.

В случаях, когда функцию экологического коридора выполняет совокупность территориально обособленных участков, его границы устанавливаются в пределах, обеспечивающих сложившуюся миграцию копытных животных между этими участками. Также предусмотрена возможность создания искусственных экологических коридоров в случаях отсутствия естественных линейных объектов между ядрами.

Для защиты экологических ядер и экологических коридоров от неблагоприятных внешних воздействий предусмотрено создание буферных зон с дифференцированным режимом охраны.

Порядок образования функциональных элементов направлен на приданье территории статуса экологического ядра или экологического коридора.

Создание экологических ядер областного значения влечет организацию в границах экологического ядра особо охраняемых природных территорий:

- природных парков областного значения;
- природных заказников;
- памятников природы.

Создание экологического коридора влечет установление определенных режимов охраны и использования данной территории. При этом земли в границах функциональных элементов экологической сети относятся к землям природоохранного либо природно-заповедного назначения.

Особенности режимов охраны функциональных элементов устанавливаются, исходя из их функций. На территории экологических ядер запрещается:

- распашка земель;
- строительство зданий и сооружений, объектов инфраструктуры, возведение временных построек кроме объектов, необхо-

димых для обеспечения функционирования экологических ядер и их охраны;

- применение химических препаратов, за исключением случаев, связанных с возникновением чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- разработка и добыча полезных ископаемых;
- иная деятельность, ведущая к уничтожению природных объектов либо их деградации.

В границах экологических коридоров запрещается:

- строительство построек и объектов, препятствующих естественной миграции животных;
- отвод земель под карьеры для добычи общераспространенных полезных ископаемых, захватывающие более половины ширины экологического коридора;
- иная деятельность, препятствующая либо ограничивающая свободную миграцию животных в пределах экологического коридора.

Режим охраны буферных зон устанавливается индивидуально для каждого участка, в соответствии с особенностями их расположения и сложившегося использования.

Отдельной задачей, возникшей при разработке законопроекта, явилось разграничение компетенции в сфере проектирования, создания, управления, охраны, содержания и использования экологического каркаса. Проблемы природопользования и сохранения окружающей среды отнесены к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Детализация данных полномочий традиционно считается предметом договоров между РФ и отдельными субъектами федерации. Однако в части ландшафтной организации подобных прецедентов не было, в связи со сравнительной новизной данной темы. В связи с этим можно считать, что до издания специальных федеральных законов, регулирующих отношения в данной сфере, субъект Российской Федерации обладает всеми правами по регулированию возникающих отношений в пределах собственной компетенции. Исходя из этого, к полномочиям представительных органов власти областного уровня были отнесены, наряду с прочими, законодательное регулирование данных вопросов в пределах своей компетенции и утверждение областных программ создания и развития системы охраняемых природных территорий. К полномочиям губернатора и Правительства области относится принятие нормативных правовых актов в данной сфере, утверждение схемы экологической сети и Положения о ней, разработка программ создания и развития на территории области системы ОПТ, осущест-

вление контроля за реализацией принятых областных программ, а также ряд других.

Особенности проектирования и организации экологического каркаса (сложная структура, необходимость методического контроля и др.) определили необходимость создания специального органа в данной сфере. Таким органом может стать либо существующий в структуре администрации отдел (управление, комитет), либо специально созданный. Кроме того, возможно наделение данными полномочиями различных государственных органов, осуществляющих деятельность на территории области. При этом основной формой работы такого органа будет координация, так как многообразие форм собственности, категорий земель, видов природных ресурсов и ведомственных интересов исключают возможность прямого управления экологическим каркасом. Такой орган должен определяться Правительством области и осуществлять свою деятельность на основании положения о нем.

Основными направлениями деятельности специально уполномоченного государственного органа в области экологической сети являются:

- разработка схемы экологической сети;
- подготовка Положения об экологической сети;
- разработка и реализация программ создания и развития на территории области экологической сети;
- осуществление согласований при выделении функциональных элементов экологической сети области на основе особо охраняемых природных территорий федерального значения с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим управление данной территорией;
- контроль за реализацией мероприятий по проектированию, созданию, охране и содержанию экологической сети в соответствии с утвержденными областными программами;
- контроль за текущим состоянием объектов экологической сети;
- утверждение положений о функциональных элементах экологической сети;
- подготовка и представление правительству области предложений по корректировке схемы экологической сети.

Окончательное определение специально уполномоченного органа в сфере экологического каркаса будет определяться, видимо, политической целесообразностью и ситуационными особенностями текущего момента.

Таким образом, в разработанном законопроекте заложены основные нормы, определяющие особенности создания экологиче-

ского каркаса как ландшафтной структуры. Развитие данных норм будет развиваться путем их детализации и уточнения содержания понятий и правил. Например, применительно к конкретным природным и политическим условиям будет разработано Положение об экологическом каркасе. В нем необходимо определить особенности правового положения отдельных природных участков и порядок их включения в экологический каркас. Также актуальной задачей является развитие методик, направленных на социально-экономическую интеграцию отдельных территорий экологического каркаса.

Помимо методических задач, большое значение имеет развитие общественных институтов, направленных на открытое управление некоторыми категориями земель,— например, сенокосами и пастбищами. Это позволит не только повысить эффективность интеграции природных территорий в социально-экономическую жизнь общества, но и создаст условия для сохранения функциональных элементов, значимых для населения.

Решение данных задач в комплексе способно обеспечить качественное развитие экологических сетей как основу устойчивости регионов России.

2.4. Совершенствование информационного обеспечения устойчивого регионального развития

ОРГАНИЗАЦИЯ СОЦИАЛЬНО ЗНАЧИМОГО МОНИТОРИНГА

Захаров В.М. (Центр экологической политики России)

Одна из важных функций охраняемых природных территорий — организация социально значимого мониторинга для принятия экологически верных решений в области природопользования как на федеральном, так и на региональном уровнях. Инвентаризация и мониторинг разных видов и их сообществ служат основой для составления кадастра крайне важного ресурса — живой природы. Кроме того, оценка состояния природных комплексов как в естественных условиях, так и при разных видах антропогенного воздействия могла бы стать основой экологического мониторинга, ОВОС, экологической экспертизы и пр. Этому способствует проводимая сейчас модернизация программы научно-исследовательских работ на ООПТ — составление Летописей природы. Учитывая высокий научный потенциал ООПТ России, они могли бы стать очагами развития системы такого мониторинга, проводя исследования не только на охраняемых территориях, но и за их пределами. Одним из перспективных направлений такой работы является организация мониторинга здоровья среды как необходимого условия обеспечения здоровья человека (экологической безопасности).

В течение ряда лет исследования по оценке здоровья среды ведутся в Воронежском заповеднике. Сейчас при поддержке Управления заповедного дела и ГЭФ ведутся работы по организации такого мониторинга в ряде заповедников. Проведены установочный и обучающий семинары, опубликовано Методическое руководство, разработана компьютерная программа для хранения и обработки данных, создан Региональный центр мониторинга здоровья среды на базе Воронежского заповедника. Получены первые результаты по оценке здоровья среды в 10 заповедниках: Большая Кокшага, Воронежский, Воронинский, Галичья гора, Калужские засеки, Керженский, Костомукшский, Приволжская лесостепь, Присурский, Цент-

рально-Черноземный. Сейчас создается еще один региональный центр в Костомукшском заповеднике. В большинстве заповедников такие работы проводятся не только на охраняемых территориях, но и за их пределами, при разных видах антропогенного воздействия. Уже сейчас есть примеры финансовой поддержки социально-значимого мониторинга здоровья среды со стороны Воронежского городского комитета охраны природы и администрации Калужской области.

Раздел 3.

ОБЩИЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ИНТЕГРАЦИИ ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

ЗАПОВЕДНИКИ, НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПАРКИ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ КОНТЕКСТ

Степаницкий В.Б. (Департамент охраны окружающей среды и экологической безопасности МПР России)

Как отмечено в преамбуле Севильской стратегии для биосферных резерватов, эти резерваты созданы для решения одного из важнейших вопросов, стоящих перед современным миром, а именно: как совместить сохранение биологического разнообразия и биологических ресурсов с их устойчивым использованием? Там же отмечено, что эффективность биосферного резервата может быть достигнута лишь в результате тесной кооперации в решении этого вопроса между специалистами-практиками в области охраны природы, учеными, органами власти и местного самоуправления.

Реализация идей, заложенных в основе Севильской стратегии, представляет исключительную практическую актуальность для всех государственных природных заповедников и национальных парков России. По существу, стержень этой реализации в условиях современной России должен быть направлен на дальнейшую интеграцию наших заповедников и национальных парков в социально-экономическую структуру регионов.

Следует признать, что в России десятилетиями развитие системы особо охраняемых природных территорий осуществлялось без реального учета практических интересов регионов, что создавало основу для бесчисленных конфликтов на всем протяжении отечественной истории заповедного дела, связанных главным образом с попытками отторжения природных участков от этих территорий либо вовлечения их в нежелательное хозяйственное использование.

В значительной мере причина подобных конфликтов объясняется незнанием и непониманием соответствующими должностными лицами в регионах истинного значения, задач и специфики заповедников и национальных парков как охраняемых природных территорий и, одновременно, природоохранных, научно-исследовательских и эколого-просветительских учреждений. И было бы предельно на-

ивно ждать, когда руководители всех рангов в регионах России (не говоря уже о широких слоях населения) проявят эту любознательность и сами убедятся в достоинствах и значимости национальных парков и заповедников. Однако фактически именно эта логика превалировала в заповедном деле десятилетиями.

В то же время значимость, польза для региона в связи с созданием заповедника и национального парка должна стать очевидной, но для этого имя заповедника и национального парка должно громко звучать (причем в позитивном контексте), позитивная его деятельность (тем более в качестве биосферного резервата ЮНЕСКО) должна быть понятна и известна самому широкому кругу лиц. Заповедники и национальные парки не могут быть в российских регионах инородными телами (пусть даже и самодостаточными, как в дореформенные времена), они должны стремиться максимально органично влиться в инфраструктуру региона, максимально использовать в его интересах свой природоохранный, рекреационный, научный и интеллектуальный потенциал. Только так в современной России можно реально обеспечить устойчивое существование заповедников и национальных парков без ущерба для их ключевых задач.

Практическую интеграцию государственных заповедников и национальных парков в социально-экономическую сферу российских регионов в ближайшие годы представляется целесообразным рассматривать в следующих аспектах.

Экономический:

- организация и функционирование заповедников и национальных парков связаны с созданием новых рабочих мест, в том числе и за счет бюджетных ассигнований, выделяемых на их содержание, что особенно значимо для регионов с высоким уровнем безработицы;
- национальные парки и заповедники могут и должны вносить существенный вклад в развитие туризма в регионе и связанной с ним инфраструктуры, в том числе стимулируя развитие местных промыслов. Данная деятельность неразрывно сопряжена с вовлечением местного населения в сферу обслуживания посетителей парка. Не следует недооценивать и значение налоговых отчислений, поступающих в результате вышеупомянутой деятельности в региональные и муниципальные бюджеты;
- определенные национальные парки и заповедники способны также внести вклад в развитие сельского хозяйства, рента-

- бельного охотничьего хозяйства, организацию промышленного и любительского рыболовства;
- необходимо иметь в виду, что деятельность государственных природных заповедников и национальных парков, тем более обладающих международным статусом, содействует привлечению в регион дополнительных инвестиций, в том числе иностранных.

Природоохранный:

- заповедники и национальные парки могут и должны стать своеобразными «центрами кристаллизации» региональной системы особо охраняемых природных территорий.

Потенциал заповедников и национальных парков в регионе должен активно использоваться для обоснования и планирования развития сети охраняемых территорий, проведения проектно-изыскательских работ и подготовки решений по созданию различных категорий ООПТ.

Примером такого подхода является деятельность Водлозерского национального парка, которым еще в 1994 г. совместно с научными организациями Москвы и Архангельска было разработано эколого-экономическое обоснование создания национального парка «Онежское Поморье». В 1997 г. по инициативе Водлозерского парка и под эгидой Ассоциации заповедников и национальных парков Северо-Запада России была организована и проведена Международная научная экспедиция на Онежский полуостров, ставшая началом большого сотрудничества ряда северных стран с Архангельской областью в деле создания новых ООПТ.

Следует внедрять в практику передачи в непосредственное ведение конкретных заповедников и национальных парков близлежащих заказников (как федеральных, так и региональных) и памятников природы для более эффективного обеспечения их охраны. На сегодняшний день в непосредственное управление либо под контроль 22 заповедников в 18 субъектах РФ передано 8 государственных природных заказников федерального значения, 20 региональных заказников, 21 памятник природы, 1 природный парк. Подобную практику следует считать высокоэффективной в природоохранном плане;

- заповедники и национальные парки могут и должны становиться опорой территориальных органов МПР России в части осуществления экологического контроля, включая контроль за соблюдением режима иных ООПТ, выполнение функций спецуполномоченных органов в области охраны животного мира.

Для этого МПР России и его территориальные органы должны всемерно использовать потенциал специальных инспекций по охране заповедников и национальных парков, включая решение вопроса о расширении зоны деятельности этих инспекций на прилегающие к заповедникам и паркам территории.

В значительной мере именно на это ориентирует и приказ МПР России от 27 апреля 2001 г. № 369 «О должностных лицах Министерства природных ресурсов Российской Федерации, осуществляющих полномочия по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды его обитания», а также инструктивное письмо МПР России от 5 января 2001 г. № АП-61/50 «О порядке взаимодействия территориальных органов МПР России с государственными природными заповедниками и национальными парками».

Научный:

- заповедники и национальные парки могут и должны являться региональными центрами экологического мониторинга, в первую очередь мониторинга биоты, поставляющими значимую информацию заинтересованным структурам в регионе;
- заповедники и национальные парки могут и должны представлять интерес для региона, внося вклад в изучение редких и исчезающих объектов флоры и фауны, а также охотничьепромысловых видов животных и хозяйствственно ценных видов растений;
- потенциал заповедников и национальных парков должен широко использоваться заинтересованными структурами в регионах России для получения информации, используемой в рамках ОВОС;
- следует развивать и укреплять контакты заповедников и национальных парков с профильными вузами в регионах в части прохождения студентами, в первую очередь старших курсов, в заповедниках и национальных парках учебных практик с подготовкой курсовых и дипломных работ;
- территориальным органам МПР России следует шире привлекать специалистов заповедников и национальных парков к работе в составе экспертных комиссий в рамках проведения государственной экологической экспертизы.

Просветительский:

- национальные парки и заповедники могут являться своеобразными региональными центрами экологического просвещения. Особый практический интерес для любого региона представляют активность и потенциал заповедников и нацио-

нальных парков в работе со школьниками и взаимодействие с органами народного образования.

Все преимущества и выгоды экономического, природоохранного, научного и просветительского характера для региона в целом и в том числе для населения, проживающего в границах биосферного резервата и в непосредственной близости от него, должны широко пропагандироваться самим биосферным резерватом. Люди должны знать об этом и понимать это.

В свою очередь, именно при таком подходе со стороны самих заповедников и национальных парков органы государственной власти субъектов Федерации активнейшим образом включаются в решение вопросов государственной поддержки национальных парков.

В числе ярких и конструктивных примеров такого участия следует отметить программу государственной поддержки и развития национального парка «Водлозерский», утвержденную в 1996 г. Правительством Республики Карелия; находящуюся в завершающей стадии разработки Программу социально-экономического развития территории в границах Кенозерского национального парка, планируемую к утверждению Правительством Архангельской области; постановление Губернатора Самарской области 1996 г., определившее механизм дополнительного внебюджетного финансирования Жигулевского заповедника и национального парка «Самарская Лука»; утвержденная Указом Главы Республики Коми программа государственной поддержки Печоро-Илычского биосферного заповедника; соглашение между МПР России и Администрацией Ярославской области от 1 февраля 2001 г., предусматривающее экономическую поддержку деятельности национального парка «Плещеево озеро». Подобная практика также заслуживает самого широкого распространения.

Вышесказанное говорит и о том, что в России все государственные природные заповедники и национальные парки являются, могут и должны быть значительно большим, чем просто особо охраняемыми природными территориями, и это в полной мере соответствует принципам Севильской стратегии для биосферных резерватов. Хотелось бы высказать надежду, что продуманная практическая реализация идеологии заповедников и национальных парков, в том числе в свете Севильской стратегии, непременно учитывая вековой опыт российского заповедного дела, может стать существенным элементом в деле сохранения биологического и ландшафтного разнообразия как основы биосфера.

ИНТЕГРАЦИЯ ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ В РЕГИОНАЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ УСТОЙЧИВОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

Минаева Т.Ю. (WWF России), Вышегородских Е.В. (Фонд «Правовая реформа»), Сирин А.А. (Институт Лесоведения РАН)

Долгосрочное пространственное планирование природопользования на основе ландшафтного подхода признано в международной практике экономически эффективным инструментом, что отражено в Панъевропейской стратегии сохранения биологического и ландшафтного разнообразия (1995). Проектирование экологических сетей является составной частью национальных и региональных территориальных планов развития, а сохранение природы в естественном состоянии следует рассматривать как один из возможных режимов природопользования. Таким образом, в результате территориального планирования природопользования ОПТ интегрированы в региональное экономическое развитие как тип землепользования, обеспечивающий устойчивость всей системы.

Опыт пространственного планирования широко применялся на территории бывших союзных республик, однако реализация такого подхода осуществлялась далеко не везде. Анализ комплексных территориальных планов периода социалистической экономики позволил выделить направления совершенствования данного метода.

Условиями успешной разработки и внедрения таких планов на уровне административных единиц Российской Федерации являются:

- комплексность, полнота, структурированность и доступность информации;
- технологическая поддержка оперирования информацией;
- нормирование экологической, экономической и социальной экспертизы планирования;
- организационное обеспечение системы планирования, мониторинга и прогноза развития;
- организационное обеспечение системы реализации планов.

Внедрение такого подхода в систему управления территориями наиболее эффективно на районном уровне существующей административной структуры. Долгосрочный характер детальных районных планов обеспечивается действием более генерализованного плана на уровне субъекта федерации.

В текущих проектах Российского представительства WWF наиболее полно отработана экологическая составляющая территориального планирования. Экономическое и социальное обоснование тер-

риториальных планов природопользования являются перспективными направлениями для дальнейшего поиска.

В настоящем разделе в обобщенном виде изложены методические подходы к природоохранному территориальному планированию и некоторые примеры практической реализации таких подходов. В основу обзора легли доклады, представленные на совещании «Устойчивое развитие регионов и социально-экономическая значимость охраняемых природных территорий» (декабрь 2000 г.), а также некоторые методические разработки экспертов, подготовленные при реализации проектов WWF по созданию экологических сетей, отдельные публикации.

Пространственное планирование природопользования включает несколько этапов, описанных ниже.

Пространственный анализ территории, типизация территориальных единиц и их характеристика по экосистемной, социальной и экономической функциям.

Для территорий с низкой степенью освоенности и изученности, и как вариант рекогносцировочных исследований, разрабатывается метод на основе *автоматизированного и визуального дешифрирования космических снимков* и обработки его результатов с привлечением материалов по ландшафтному и биологическому разнообразию.

Такие работы выполнены группой под руководством Ю.Г. Пузаченко для Алтай-Саянской горной страны, Дальнего Востока, Южного Урала, Калужской области.

При проектировании сети ОПТ Алтай-Саянской горной страны были выполнены следующие операции:

- предварительная обработка материалов космических съемок;
- выявление особенностей иерархической организации территории;
- выделение центров разнообразия и гомогенности для выбранных иерархических уровней;
- построение системы экологических коридоров;
- выделение участков, перспективных для организации ОПТ разного ранга.

Методика находится в стадии разработки, с работой можно ознакомиться в офисе WWF.

При условии подробной изученности территории (наличие специального картографического материала, данных о состоянии природных экосистем, популяций видов животных и растений, истории и современного распределения землепользования и пр.) используется метод *классического ландшафтного анализа*, который также может быть в какой-то степени формализован и автоматизирован.

Этот подход был реализован при создании мелкомасштабного (1:1 000 000) межобластного плана экологической сети для трех областей средней полосы России — Брянской, Калужской и Орловской — проектной группой под руководством Н.В. Солнцева. На основе комплексного анализа генерализованной ландшафтной карты трех областей были выделены ключевые участки, которые обеспечивают устойчивость основных режимов ландшафтов и реально или потенциально являются очагами максимального биологического разнообразия. С учетом направлений основных как геохимических, так и биотических потоков спланированы экологические коридоры, обеспечивающие связанность системы.

Опыт применения метода для крупномасштабного планирования использован для территории Малоархангельского района Орловской области (группа под руководством А.В. Чернова), где с помощью крупномасштабных карт и планов (1:25 000) были выделены гомогенные по ландшафтным характеристикам полигоны, проведена их характеристика и классификация. Оценен вклад каждого контура в поддержание экосистемных функций (в том числе противоэрозионных), проведена оценка с точки зрения эффективности использования и потребности населения в доступных ресурсах.

Основным требованием, предъявляемым к обоим методам, является их воспроизводимость как основа перспективного развития территориального плана.

Критериальная система оценки природоохранной ценности и устойчивости территорий основана, в том числе, на формальных требованиях и стандартах, которые оформлены в качестве нормативных документов, например, как элемент международных соглашений и конвенций (списки редких видов, местообитаний или территорий с международным статусом) или национального законодательства на федеральном и региональном уровне (Красные книги, ООПТ различного уровня, отраслевые ограничения — особо защитные лесные участки, охраняемые водные объекты, земли заповедного фонда, резервные земли и пр.). Эти критерии являются достаточно полно разработанными и поддаются формализации.

Неформальный ландшафтный анализ позволяет оценить вклад территорий в поддержание устойчивости окружающей среды, включая биологическое разнообразие и средообразующие свойства ландшафтов. Анализ размещения инфраструктуры, интенсивности и скорости распространения воздействия антропогенной деятельности позволяет оценить буферные свойства территорий. Немалую роль играет анализ социальной значимости природной территории, особенно в местах проживания коренных народностей. Критерии по

перечисленным неформальным признакам требуют дальнейшей разработки.

Разработка рекомендаций по режимам природопользования для типичных территорий, включая элементы экологической сети на основе анализа структуры землепользования, экономической оценки ресурсов и земель, социальной ситуации в регионе, существующих планов развития.

Режим природопользования должен быть экологически обоснованным, социально приемлемым, экономически эффективным. Экологическое обоснование вытекает из оценки территории по изложенным выше критериям. Значительную сложность представляет собой реализация двух последних условий.

Удачным примером разработки режимов природопользования можно считать Малоархангельский район Орловской области. Проектная группа немало времени потратила на выявление социально-экономических проблем, которые могут быть решены путем создания экологического каркаса. Например, эрозия почвы, падение уровня грунтовых вод, ограниченность рекреационных ресурсов, деградация кормовых угодий животноводства и т.п. Исходя из выявленных проблем, схема экологического каркаса разрабатывалась таким образом, чтобы сочетать в себе природоохранные функции с укреплением тенденций стабилизации культурных ландшафтов. Миграционные коридоры планировались с учетом их противоэррозионной эффективности, ряд территорий отводился под создание сенокосов и пастбищ, а в одном случае малопродуктивные земли по инициативе охотников выделены под реставрацию водно-болотных угодий.

Сочетание биологического и экономического эффектов наиболее очевидно на аграрных территориях. Сенокосы и пастбища, помимо устранения дигрессии в естественных биотопах, обеспечивают повышение эффективности животноводства из-за уменьшения прогона скота и улучшения условий кормления. В среднем, корова сокращает удои молока и прирост веса соответственно 0,5 и 1,2 кг на 1 км прогона. Таким образом, при территориальном планировании оптимизация пространственного размещения травяных сообществ может дать значительный экономический эффект. Кроме того, увеличение продуктивности зерновых на 3–5% в год вблизи лесополос, рыболовство и отдых на водных объектах, стабилизация водного режима (колодцы и ключи крайне важны в селах лесостепной зоны) и многое другое должно учитываться при экономическом обосновании природоохранных мероприятий.

Установленные режимы, предполагающие ограничения на хозяйственное использование территории, должны быть обеспечены тех-

нологиями рационального природопользования. В настоящее время в России реализуется большое число проектов, направленных на организацию схем рационального лесопользования: проект TACISS в Ленинградской области, проекты WWF России в Псковской и Рязанской областях, в Республике Коми. Большие площади охраняемых природных территорий в лесной зоне представляют собой торфяные болота. Разработка методов устойчивого использования ресурсов торфяных болот и их восстановления ведется в Тверском государственном техническом университете, где на основе информационных технологий разработан метод оценки торфяных ресурсов, научно обоснованного распределения их по различным фондам, в том числе и охраняемым, выбора рационального направления использования торфяных запасов с учетом эколого-экономической оптимизации.

Отметим, что повсеместное внедрение моделей рационального природопользования требует совершенствования всей экономической цепочки «ресурс-продукт», в ином случае рациональные модели будут оставаться неконкурентоспособными. Первые шаги в замыкании этой цепочки сделаны путем введения сертификации на древесную продукцию.

Западная часть Русской равнины в значительной мере освоена хозяйственной деятельностью. Это означает, что большей частью рекомендуемые режимы могут быть достигнуты за счет реставрации ландшафтов. В густонаселенных районах Орловской области, где большинство естественных ландшафтов разрушено, в рамках проекта WWF впервые была применена технология сочетания реставрации ландшафтов и введения различных режимов землепользования для реализации плана экологической сети на местности.

Разработка проекта пространственного плана на основе системного анализа информации. Такой план включает схему территории с предлагаемыми режимами природопользования в выделенных границах и алгоритм анализа и принятия решений по допустимому режиму природопользования, реализованного в АРМе. План предполагает развитие на основе анализа поступающей информации, мониторинг и прогноз ситуации о состоянии природных комплексов региона.

В качестве примера достаточно продолжительного опыта (около 10 лет) применений информационных технологий для комплексного анализа экологической, экономической и социальной информации; при планировании необходимо привести Ленинградскую область. Здесь благодаря разработкам ученых Ленинградского (Санкт-Петербургского) государственного университета создана автоматизированная информационная система поддержки принятия управлений

ческих решений, включающая систему ведения государственного кадастра ООПТ.

Разработка организационной структуры (административной и общественной) и нормативной базы для реализации и развития плана также является весьма важной. Схема пространственного планирования режимов природопользования, включающая элементы экологической сети (или каркаса), может иметь различный статус в зависимости от готовности регионов работать с подобными документами.

Такая разработка может иметь справочный или рекомендательный характер (например, для ряда субъектов Поволжья результат был достигнут в проекте ЦОДП под руководством Н.А. Соболева), сопровождаться постановлением Губернатора (например, в Калужской области) или стать приложением к закону об экологическом каркасе (Орловская область). Организационный опыт, заслуживающий внимания, накоплен в Департаменте природных ресурсов (ныне МПР) Ленинградской области, а также Агентстве регионального развития в Калужской области. Как одна, так и другая структура предназначена для сбора и анализа информации и формирования планов и решений в области природопользования.

Опыт общественной поддержки оптимизации природопользования достаточно обширен. Перспективным является движение хранителей природного наследия (Нижегородская, Ульяновская, Рязанская области). Социальное обеспечение интеграции ОПТ в региональное развитие является одним из решающих факторов успеха.

Тезисы докладов

СИСТЕМА ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ КАК ОСНОВА УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

*Дарман Ю.А. (Дальневосточное отделение
WWF России, Владивосток)*

Существующая сеть ОПТ России не располагает едиными методологическими и законодательными подходами, разобщена по ведомствам. Разрушены прежние организационные модели ее государственного формирования, бюджетное финансирование сокращается, а механизм самоподдержания не создан. Социальное и экономическое положение ОПТ не адекватно их природоохранному значению, они подчас не имеют реального понимания и поддержки ни от властных структур, ни от населения. Государство самоустранилось от создания новых ОПТ, вместо специальных государственных проектных экспедиций эту функцию взяли на себя общественные организации.

Основная функция системы ОПТ — поддержание устойчивости экосистем, то есть функция экологического каркаса. Формирование СОПТ провозглашено одним из главных приоритетов Дальневосточного отделения Российского представительства WWF. За пять лет в рамках программ WWF на юге Дальнего Востока организованы 2 новых заповедника, 2 федеральных и 7 местных заказников на общей площади около миллиона гектаров, оказана поддержка существующим и новым ОПТ на сумму более миллиона долларов. В ближайшие два года, в соответствии с согласованными с органами власти четырех субъектов Федерации планами работ, WWF планирует вложить еще полмиллиона долларов для создания ОПТ на площади около миллиона гектаров. Разрабатывается долгосрочная программа формирования СОПТ на основе экорегионального подхода на стыке субъектов Российской Федерации, а также на границах с КНР и КНДР. Создаются локальные экологические сети на базе существующих заповедников Дальнего Востока, а также реально действующие новые региональные формы ОПТ: этногородные парки, зоны покоя, водно-болотные угодья местного значения, экологические коридоры, территории устойчивого развития. При этом WWF стремится добиваться создания новых ОПТ (памятников природы и за-

казников) с полным изъятием земель. С целью создания механизмов самофинансирования СОПТ осуществляются проекты по развитию экологического туризма.

В совместной работе государственных органов и общественных природоохранных организаций по формированию СОПТ предлагаются учитывать следующие **основные постулаты**:

- земли природно-заповедного фонда являются специализированным пространственным природным ресурсом, а СОПТ — одна из базовых форм хозяйственного использования земель, обеспечивающая устойчивое развитие территории. Управление и пользование землями природно-заповедного фонда является самостоятельной отраслью хозяйства и государственного управления, включающего специальное законодательное, юридическое и организационное регулирование;
- основой дифференциации СОПТ в ближайшие годы станет отношение к владению землей, а не ведомственная принадлежность, поэтому объективно будут сближаться функции заповедников, национальных парков и федеральных заказников;
- в условиях передела собственности формирование земель природно-заповедного фонда является наиболее эффективным вложением средств природоохранного назначения. Требуется максимально использовать действующее законодательство и иные возможности для создания элементов экологического каркаса с изъятием земель и передачей их в природно-заповедный фонд;
- основные части системы ОПТ (заповедные ядра и главные звенья) должны находиться в ведении и управлении специализированных организаций, выполняющих кроме прямых охранных функций также функции научного мониторинга и сопровождения, обеспечения рекреации населения и экологического просвещения. На базе этих организаций формируются локальные экологические сети, научные и просветительские центры;
- формирование экологического каркаса является основным механизмом проведения государственной политики в области территориальной охраны природы и рационального использования природных ресурсов. Разработка планов развития СОПТ, как базовой части программ социально-экономического развития территории, должна проводиться в рамках каждого конкретного субрегиона с использованием методов дистанционного зондирования и ГИС-технологий.

На основе этих постулатов **предлагается**:

- ускорить разработку нового Закона о СОПТ с привлечением всех заинтересованных сторон. Закон должен обеспечить:
 - общенациональные приоритеты формирования экологического каркаса как важнейшей основы устойчивого развития территории при любых переделах собственности;
 - стыковку отраслевых законодательных актов;
 - унификацию положений об ООПТ с учетом российского и зарубежного опыта;
 - приведение в порядок системы классификации ООПТ;
 - передачу ведомственных заповедников специально уполномоченным государственным органам;
 - проведение зонирования заповедников и утверждение долговременных планов управления их территориями;
 - построить единую вертикальную государственную структуру управления землями природно-заповедного фонда (СОПТ), для чего:
 - выделить в рамках МПР специализированный департамент, объединяющий все ОПТ с правом землевладения;
 - передать в систему МПР ведомственные заповедники и федеральные заказники;
 - предусмотреть отчисления в специализированный фонд СОПТ как фиксированный процент от всех платежей за использование природных ресурсов;
 - обеспечить подготовку кадров для СОПТ, включая введение новой специальности в учреждениях среднего специального и высшего образования;
 - максимально использовать потенциал заповедников как научных учреждений для проведения природоохранной политики в зоне их возможного влияния, включая участие в эколого-экономической экспертизе и в разработке моделей локальных экологических сетей;
 - в сжатые сроки завершить создание ранее запланированных ОПТ в соответствии с утвержденными федеральными и региональными программами;
 - обеспечить быстрое резервирование земель под формирование СОПТ на основе единой государственной политики по управлению и использованию природных ресурсов;
 - для формирования локальных экологических сетей и улучшения управляемости СОПТ передать под юрисдикцию заповедников расположенные в том же субрегионе заказники и памятники природы;

- разработать региональные программы развития СОПТ и утвердить их в местных органах власти как предплановые документы социально-экономического развития регионов.

ИНТЕГРАЦИИ ООПТ – НАДЕЖНУЮ ТЕОРЕТИЧЕСКУЮ ОСНОВУ

*Дёжкин В.В. (Международный независимый
эколого-политологический университет, Москва)*

Концепция СОПТ России нуждается в дальнейшем совершенствовании. Поиски принципов и методов интеграции ООПТ в региональном контексте являются одним из важных шагов совершенствования Концепции.

Ранее (1998, 1999) автор уже предлагал законодательно определить до 15 категорий ООПТ вместо 7, имеющихся в действующем Законе об ООПТ. Увеличение числа форм ООПТ должно достигаться, прежде всего, за счет тех форм, которые максимально приближены к местным условиям, облегчают функциональную интеграцию СОПТ в региональном контексте.

Помимо собственно ООПТ, действующим отраслевым федеральным законодательством (Водный и Лесной кодексы, Закон о континентальном шельфе РФ и др.) и иными правовыми актами предусмотрены и реально существуют десятки форм ОПТ, не указанные в Законе об ООПТ.

В компетенции регионов и региональных органов управления природопользованием находится создание дополнительных форм ОПТ регионального и местного значения.

Целесообразно:

- организовать единый федерально-региональный фонд для учета всех государственных, ведомственных и местных ОПТ, действующих и перспективных;
- провести его инвентаризацию;
- уточнить функции и принципы деятельности каждой категории ОПТ;
- создать региональные структуры по координации деятельности ОПТ, перенеся центр тяжести на органы власти субъектов РФ (за исключением заповедников и национальных парков федерального подчинения);
- разработать методические пособия по организации и проектированию объектов единой сети ОПТ в интегрированных региональных структурах;

- создать методическую основу проведения экологической экспертизы и экологического аудита ООПТ.

Приведенные предложения соответствуют целям и задачам проекта «Национальная стратегия сохранения биологического разнообразия» (1998).

В последнее время внимание обоснованно акцентируется на экономических аспектах создания и функционирования ООПТ. Но исходным стимулом действий ученых и специалистов, работающих в области заповедного дела, должен являться тезис о самоценности ООПТ, прежде всего — государственных заповедников. Вписывая их в общегосударственный эколого-экономический механизм, мы должны помнить, что существуют чисто экологические и морально-этические критерии для обоснованного создания и функционирования всемирной, национальных и региональных систем ООПТ.

НЕКОТОРЫЕ ПОДХОДЫ К ИНТЕГРАЦИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОХРАНЫ ПРИРОДЫ В СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКУЮ СТРУКТУРУ РЕГИОНА

Соболев Н.А. (*Центр охраны дикой природы*)

В настоящее время в России степень интеграции ООПТ в региональную социально-экономическую структуру невелика. Обусловлено это отсутствием спроса (тем более — платежеспособного) на деятельность по поддержанию природных территорий в естественном состоянии.

Большая часть людей оперирует краткосрочными и локальными целями и задачами. Для успеха мероприятий, полезных в глобальном и региональном масштабах, важно, чтобы они создавали также новые привлекательные возможности в местном масштабе и в короткие сроки.

К таким возможностям относятся:

- сохранение традиционного уклада жизни, связанного с неистощительным использованием возобновимых ресурсов (грибы, ягоды и т.д.);
- стабилизация числа природопользователей, эксплуатирующих один и тот же ресурс;
- компенсации и налоговые льготы пользователям в связи с ограничением их прав на ООПТ;
- создание для местного населения рабочих мест в сфере охраны территории или обслуживания посетителей;

- моральные стимулы (возможности интеллектуального и творческого роста, причастность к значимому и масштабному делу).

Эти возможности ведут к возникновению сети активистов из числа местного населения, оказывающих необходимую активную поддержку системе ОПТ, в большинстве своем не имеющих поддержки государственной. Едва ли не основной задачей в области формирования и поддержания региональных СОПТ становится обеспечение совместной деятельности государственных и неправительственных организаций при массовом участии в ней добровольных помощников из числа местного населения.

Несомненным достижением территориальной охраны природы является концепция заповедников как региональных природоохраных центров. Применение ее, так же, как и полноценная реализация Севильской стратегии биосферных резерватов, является одним из путей интеграции ОПТ в региональную социально-экономическую структуру.

ОПТ с относительно строгим режимом охраны могут создаваться только на небольших площадях. Разумнее и проще создавать крупные ОПТ, режим которых не столько ограничивает современное использование территории, сколько определяет экологически приемлемый путь ее развития. Как показывает опыт Московской и Владимирской областей, такие ОПТ имеют больше шансов на поддержку местных властей и природопользователей и служат вполне эффективным механизмом сохранения природы в зонах относительного экономического вакуума.

Учитывая сложность процесса согласования новых ОПТ, следует:

- стремиться к принятию региональной перспективной схемы развития сети ОПТ и добиваться соответствующего решения администрации о резервировании включенных в эту схему территорий;
- готовить предложения по компенсации (в т.ч. налоговым льготам) природопользователям за ограничения их прав в связи с созданием ОПТ.

Важная задача — содействие разработке регионального законодательства об ОПТ, предусмотренных, но не определенных в Федеральном законе об ООПТ (охраняемые речные бассейны и водоохранные полосы, охраняемые природные ландшафты и др.), а также не предусмотренных в этом законе непосредственно формах ОПТ регионального значения.

О ФОРМИРОВАНИИ СИСТЕМЫ ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Крюков В.Г., Куликов А.Н. (Хабаровский край)

В связи с отсутствием должной государственной и общественной поддержки процесса создания новых особо охраняемых природных территорий необходимо искать новые подходы к формированию сети ОПТ. Новые решения могут появиться в результате совместной работы специалистов экологического профиля, представителей смежных областей науки, органов государственной власти и неправительственных организаций.

Одним из таких решений может быть создание функционально и территориально связанной СОПТ, состоящей из ООПТ и территорий с ограниченной хозяйственной деятельностью (ТОХД), выполняющих эколого-защитные функции.

В Хабаровском крае, на основании действующих законодательных и нормативно-правовых актов, только применительно к прибрежно-морским и горно-таежным ландшафтам выделяется более 30 типов экологических ограничений хозяйственной деятельности. ТОХД можно выделять на местности, определять их площади, характер ограничений хозяйственной деятельности и значимость для сохранения биоразнообразия.

Проблема включения таких территорий в систему ОПТ заключается в трудоемкости картографирования, сложности их интеграции в систему принятия природоохранных решений и в планирование различных видов природопользования.

Территориальную охрану природы предлагается рассматривать с позиций ее интеграции в экономику регионов как самостоятельный вид природопользования во взаимосвязи с остальными формами использования природных ресурсов. При этом необходимо демонстрировать положительные прямые и косвенные социально-экономические эффекты от привлечения природоохранных инвестиций и развития СОПТ. Такой подход позволяет правильно оценить и оптимизировать государственные затраты на создание и поддержку ОПТ, прежде всего — за счет развития возможностей частичного самофинансирования СОПТ.

Организационно формирование такой системы ООПТ и ТОХД может выполнять рабочая группа, состоящая из представителей администраций территорий, федеральных структур природоохранного профиля, а также научных и общественных структур. Именно такой

рабочий орган, имеющий соответствующие полномочия для взаимодействия с различными организациями, принятия решений и контроля за их выполнением, успешно функционирует в Хабаровском крае с 1995 года.

По нашему мнению, в субъектах Российской Федерации необходимо:

- начать разработку межрегиональных и региональных концепций СОПТ;
- создать необходимое для их реализации нормативно-правовое обеспечение;
- провести выделение и инвентаризацию ТОХД и на этой основе приступить к созданию функционально и территориально связанной системы ООПТ и ТОХД.

Важно также:

- распределить полномочия по организации этой системы и управлению ею между центром и субъектами федерации;
- определить ведомственную принадлежность нетрадиционных форм ООПТ (этно-экологические территории, экологические коридоры и др.) и закрепить их за соответствующими органами управления.

ИНТЕГРАЦИЯ СЕТИ ООПТ ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ ВО ВСЕЕВРОПЕЙСКУЮ СЕТЬ ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Двас Г.В. (Правительство Ленинградской области)

Лишь по своей форме ООПТ выглядят как «пассивная» форма охраны природы. На самом деле, они выступают как регуляторы экологического равновесия — одна из самых эффективных форм природопользования, а в сумме с удовлетворением рекреационных потребностей должны рассматриваться как неотъемлемый элемент социально-экономического развития региона.

Ленинградская область обладает развитой сетью ООПТ: Нижнесвирский государственный природный заповедник, природный заказник федерального значения «Мшинское болото», 5 водно-болотных угодий международного значения, природный парк «Вепсский лес», 23 государственных природных заказника и 14 памятников природы регионального значения. Более 10 объектов находятся в стадии проектирования.

Работа по совершенствованию региональной сети ООПТ ведется в рамках международного сотрудничества:

- проект «Зеленый пояс Европы» (сохранение самых крупных в

Европе массивов коренных лесов таежного типа) в рамках программы ЮНЕСКО «Культурное и природное наследие»;

- проект «Охрана прибрежных территорий» — в рамках Местной повестки дня на XXI век «Пилотный проект для России» и программы Европейского сообщества LIFE;
- издание 3-томной «Красной книги природы Ленинградской области» при поддержке Правительства Финляндии.

В частности, в рамках проекта «Охрана прибрежных территорий» предусмотрены: разработка плана управления Кургальским полуостровом, инвентаризация биотопов, разработка законодательных рекомендаций для прибрежных районов, проведение экологического обучения населения и информационная кампания по экологическому воспитанию.

Наиболее перспективными для интеграции во Всеевропейскую сеть ОПТ являются территории вдоль побережья Финского залива: 3 водно-болотных угодья международного значения, 5 заказников, 3 памятника природы. Решать проблему сохранения природных комплексов в условиях хозяйственно освоенных районов предполагается, в основном, путем создания оптимального числа ООПТ малой площади. В процессе утверждения находятся природный заповедник, заказник и памятник природы.

Основными проблемами поддержки и развития сети ООПТ являются: отсутствие достаточного финансирования, квалифицированных кадров, низкий уровень контроля за соблюдением режима охраны на ООПТ, недостаточная нормативно-правовая база, а также подчинение ООПТ различного статуса разным ведомствам.

Для решения некоторых из указанных проблем:

- разработан и находится на рассмотрении в Законодательном собрании области проект регионального закона об ООПТ;
- разработана региональная целевая программа развития и поддержки функционирования ООПТ, предполагающая государственную поддержку ООПТ регионального значения;
- ведется проработка вопросов создания администраций ООПТ областного значения;
- продолжаются работы по созданию автоматизированных информационных систем поддержки принятия управлеченческих решений, в т.ч. АИС ведения кадастра ООПТ;
- ведется подготовка кадров для ООПТ в Санкт-Петербургском государственном университете.

ВОПРОСЫ ИНТЕГРАЦИИ ООПТ В СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОМ КОНТЕКСТЕ

Кузнецов М.Н., Вышегородских Н.В. (Комитет по природным ресурсам Орловской области)

Достаточно очевиден и прост вариант интеграции ООПТ в учебный и научный процессы региональных вузов. Помимо реальной помощи вузам, испытывающим недостаток в бюджетных средствах и базах для проведения студенческих практик, это позволит решать многие исследовательские задачи ООПТ даже при снижении ее штата, активизировать подготовку кадров специалистов для региона.

Интеграция ООПТ на других направлениях менее очевидна, более сложна и в современных условиях потребует, в первую очередь, корректировки законодательства. Сегодняшнее природоохранное законодательство настолько бескомпромиссно, что вести социальную или экономически значимую деятельность на ООПТ либо противозаконно, либо невозможно.

Необходимо оптимальное сочетание двух противоречивых сторон проектирования и создания экологических сетей:

- социально отторгаемое заповедание, или ограничение режима хозяйственного использования наиболее биологически ценных территорий;
- социально одобряемые работы по обустройству территорий, сбалансированные с экологической и хозяйственной позиций.

При проектировании экологических сетей, как и при осуществлении любых других природоохранных проектов, необходимо учитывать, оценивать и демонстрировать выгоды населения и субъектов хозяйственной деятельности. При этом непосредственно ООПТ выполняют свою главную функцию — ядер сохранения биоразнообразия. Эффект от этого будет получен на прилегающих к ООПТ территориях, если разработать грамотный план управления хозяйственной деятельностью. Если ограничиться только заповеданием, то мы столкнемся с противодействием тех, кто не видит для себя социальных или хозяйственных перспектив и поэтому не готов смириться с ограничениями.

Некоторые выгоды от крупных ООПТ федерального уровня (заповедников, заказников), особенно вдали от центров цивилизации, очевидны: предоставление дополнительных рабочих мест, создание и поддержание материальной базы и инфраструктуры, имеющих некоторое определяющее социальное и экономическое значение для местного населения.

Природная «ценность» ООПТ также достаточно понятна для окружающих эти территории рекреационных организаций (заказников, охотхозяйств, баз отдыха) — это своего рода «резерв» промысловых животных, хорошо сохранившиеся и привлекательные для туристов природные комплексы. Известно, что и жить, и отдохнуть люди хотят ближе к природе: стоимость жилья в «зеленых районах» при прочих равных условиях на 15–20% выше, жители этих районов экономят на проезде к местам отдыха и т.д.

Менее очевидны, но более существенны другие выгоды:

- лесопосадки, занимающие всего 2–3% от площади водосбора, полностью устраняют водную эрозию;
- ветровая эрозия устраняется на расстоянии сотен метров от ветрозащитной лесополосы;
- на обустроенной территории резко ослабляются или устраняются такие факторы, как вымерзание или выгорание посевов;
- опадение листвы, связанные с лесом микробиологические процессы и микроклиматические влияния способствуют повышению плодородия почвы на 3–5% ежегодно;
- обустроенные сенокосы и пастбища способны остановить эрозию и сохранять некоторые виды насекомых, растений, выполняя таким образом хозяйствственные и экологические функции;
- создание и содержание зарыбленного пруда может быть полностью окупаемо, позволяет содержать штат 3–10 человек, создавать и использовать рекреационную инфраструктуру;
- по опыту Орловской области, пчеловоды готовы вложить 10–20% годовой прибыли на экологическое обустройство территорий;
- недостаточно учитываются и иные выгоды от элементов экологической сети: защита коммуникаций от снежных заносов и ветров, использование природных объектов и ресурсов в медицине, кустарных и художественных промыслах, сбор и реализация семян деревьев и кустарников.

Учет, оценка, увеличение и демонстрация этих понятных местному населению выгод ОПТ и других элементов экологической сети важнее, чем пропаганда необходимости сохранения абстрактного биоразнообразия и чрезмерное внимание, уделяемое охране экзотических видов и ландшафтов.

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РАЗРАБОТКИ И ИССЛЕДОВАНИЯ МЕХАНИЗМОВ УПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ РЕГИОНА

Губко Г.В., Вализэр П.М. (Ильменский заповедник)

В настоящее время в Челябинской области проектирование СОПТ находится на этапе разработки концепции. Данный этап предполагает:

- анализ деятельности существующих ООПТ региона и оценку их природоохранного статуса;
- обследование территорий ООПТ, сбор и анализ данных о существующих экосистемах;
- определение целей и задач создания СОПТ;
- описание внешней среды системы, определение структуры СОПТ;
- определение целей и задач функционирования организаций, включенных в СОПТ;
- разработку «дерева целей» СОПТ;
- формирование основных требований и ограничений, описание порядка функционирования СОПТ и процедур принятия решений;
- определение критериев эффективности функционирования СОПТ;
- описание окружения системы и ее потенциальных участников;
- анализ эффективности механизмов управления на моделях системы, определение наиболее эффективных механизмов управления;
- определение требуемых для создания СОПТ ресурсов;
- экспертиза концепции на разных уровнях (экономический, экологический, политический и т.д.);
- принятие концепции СОПТ для региона.

Под СОПТ региона понимается взаимосвязанная совокупность территорий, объединенных с учетом природной структуры региона для целей сохранения экосистем и социально-экономических организаций, обеспечивающих функционирование системы в целом.

Механизмом функционирования (управления) системы признается совокупность ее целей, законов, правил, методов, процедур, регламентирующих взаимодействие элементов.

Цели отдельных элементов системы могут не совпадать между собой и с целями системы в целом, что требует особого внимания к разработке и исследованию механизмов управления.

В первом приближении цели СОПТ можно классифицировать по их содержанию:

- общееэкологические (обеспечение безопасности, надежности экосистем региона);
- ресурсные (обеспечение сохранения, обогащения, восстановления природных ресурсов, в том числе генофонда живой природы);
- информационные (духовно-эмоциональные, научно- и эколого-просветительские, образовательные и др.);
- социально-экономические (рекреационные, эксплуатационные, экологического планирования).

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ МОРСКИХ ПРИРОДООХРАННЫХ РАЙОНОВ

Папунов В.Г. (Оперативный центр Международного института океана, Москва)

Морские природоохранные районы (МПОР) в России немногочисленны и являются исключительно прибрежно-морскими: Дальневосточный морской заповедник, природный парк «Остров Монерон» и охранные зоны некоторых ООПТ, имеющих выход к морю.

Потребность в увеличении количества и площади морских районов, имеющих природоохранный статус, очевидна. В морях, особенно в прибрежной части, постоянно расширяется хозяйственная деятельность: промысел, разработка полезных ископаемых, подводное и береговое строительство, сброс твердых отходов (дампинг) и загрязненных вод, связанные с промышленным развитием и урбанизацией береговой зоны. При этом охрана уникальных и/или репрезентативных морских природных систем остается необеспеченной.

В современных условиях перспективы создания новых или расширения действующих МПОР весьма сомнительны. Один из возможных выходов из положения — расширение функций МПОР.

Предпочтительной формой МПОР в складывающихся социально-экономических условиях является природный или национальный парк. Функциональное зонирование МПОР снимает при этом замечание многих специалистов о недопустимости совмещения природоохранных и различных хозяйственных функций в пределах одного МПОР.

Промысел в МПОР носит весьма ограниченный характер: чаще всего он ограничивается спортивной рыбалкой или добывчей морепродуктов для питания рекреантов и сотрудников МПОР. Дополнительным видом использования природно-ресурсного потенциала,

технической и кадровой базы МПОР является марикультура, которая дает не только ценные пищевые продукты, но и «посевной» материал для нужд марикультуры в своем регионе или других странах. Опыт показывает, что ограниченный промысел и рекреационная деятельность при правильной постановке дела позволяют решать финансовые проблемы МПОР, в то же время добросовестно осуществляя природоохранные функции.

Перспективным для МПОР представляется участие в межведомственных и международных проектах: мониторинг состояния морской природной среды, создание опытных рыболоводных и марикультурных хозяйств по договорам с другими организациями и предприятиями, техническое обеспечение региональных научно-исследовательских проектов, сотрудничество с международными природоохранными организациями, отдельными туристическими компаниями и пр.

Важнейшими социальными функциями МПОР являются просвещение местного населения и распространение опыта в области морского природопользования. На примере комплексного и устойчивого использования природных ресурсов МПОР будет способствовать изживанию промысловой психологии, внедрять в сознание людей элементы новой культуры ведения морского хозяйства, бережного отношения к морской природной среде.

Переход к полифункциональному принципу организации деятельности МПОР сопряжен с проблемами: нормативно-правовыми, проектно-изыскательскими, кадровыми, организационно-техническими и др. Для их решения и координации деятельности необходимо создание соответствующей организации. Ее ближайшей целью будет создание сети МПОР.

Необходимость проектирования и создания такой сети обусловлена, прежде всего, тем, что в регионах идет процесс закрепления морских районов за постоянными пользователями. После этого процедура создания новых МПОР без единого подхода будет еще более осложнена. Начинать создание сети МПОР предлагается с наиболее простых вариантов: при уже существующих ООПТ, имеющих морские границы, а также на островах, где лучше сочетаются репрезентативность и уникальность, а само положение упрощает поддержание охранного режима.

Таким образом, сохранение и развитие морской охраны природы на современном этапе видится в плодотворном сочетании принципов полифункциональности, самофинансирования и централизованной координации действий.

ВКЛЮЧЕНИЕ ООПТ В РЕГИОНАЛЬНЫЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ

Волков А.М. (Башкирский заповедник)

Самим фактом своего существования ООПТ уже включены в региональный контекст, однако необходимо постоянно разъяснять это на всех уровнях. Пример: в засушливые 1975 г. и 1998 г. Башкирский заповедник и прилежащие территории оказались теми немногими участками в регионе, где сохранился травостой и возможность заготовки сена для хозяйств, пострадавших от засухи.

Роль ООПТ как рефугиумов охотничьих животных для сопредельных территорий кажется не столь значимой в экономике региона, но хорошо известна местным охотникам и руководителям, являющимся потребителями этого дефицитного ресурса. Об этом следует напоминать и эту функцию стоит усиливать.

ООПТ являются держателями ряда уникальных информационных ресурсов. Ни одно ведомство страны не имеет ни эталонных биологических полигонов, ни многолетних рядов наблюдений на них. Для превращения этой информации в продукт необходимо:

- выявить наиболее значимые блоки этой информации;
- понять, как можно ее использовать;
- создать спрос на эту продукцию.

Заповедники и национальные парки имеют существенный образовательный потенциал. Наши программы, кадры и территории не только пользуются спросом в сегодняшней системе школьного экологического образования, но и могут заполнить мировоззренческий вакуум в школах. Для этого нужно выйти за рамки наших сегодняшних стереотипов.

Главное же направление, на котором ООПТ должны завоевать авторитет в обществе,— организация ресурсосберегающего природопользования. Разумеется, речь не может идти о хозяйственном использовании заповедных территорий. Речь идет об информационном и кадровом потенциале ООПТ, с помощью которого организуется экономически эффективное и экологически безопасное использование ресурсов сопредельных территорий. Эта деятельность в природоохранном плане может быть весьма эффективной.

Разумеется, для реализации такой задачи необходим совершенно другой подход к кадрам ООПТ. Как бы ни казалось это невозможным, по-видимому, в интересах дела будет полезнее сократить штат охраны, а на высвободившийся фонд зарплаты принять квалифицированных менеджеров по природопользованию (или одного, но с высокой зарплатой) для подготовки эколого-экономического обос-

нования, подбора заинтересованных партнеров и «запуска» проектов, которые и должны стать сферой потребления информационных продуктов ООПТ.

Коллективы ООПТ не смогут только своими силами развернуть достаточно масштабные работы, чтобы их результат был социально значимым. Но они могут начать строить механизм выполнения этих задач, используя ресурсы своих объективных социальных партнеров, которые занимают в обществе нишу, аналогичную с нишей ООПТ: потребность в социальной и экологической защищенности, декриминализации общества, развитии производства на основе наукоемких технологий, сохранении культурного и природного наследия.

Подобную нишу имеют такие группы населения, как представители малого и среднего бизнеса, науки, культуры и образования, религиозных, общественных организаций и т.п. Для работы с ними ООПТ необходимы специально подготовленные кадры и программы. То есть, чтобы все вышеперечисленное заработало, необходимо создавать специальные «команды внедрения», вероятно, из сотрудников разных ООПТ региона и не только из них.

ИНТЕГРИРУЮЩАЯ РОЛЬ ЗАПОВЕДНИКА В РЕГИОНЕ

Димитриев А.В. (Государственный природный заповедник «Присурский»)

Несмотря на свою молодость, государственный природный заповедник «Присурский» сыграл заметную роль в интеграции эколого-просветительской, природоохранной и научной деятельности в регионе. За 4 года с момента организации заповедник стал региональным (а по некоторым направлениям — межрегиональным):

- **экопросветительским центром** (регулярно проводятся детские экологические лагеря и школы дикой природы, экскурсии, школьные уроки, творческие конкурсы, представления экологического театра, слеты и школы студенческих дружин по охране природы Поволжья, заседания кружка по охране природы, публикуются статьи в местных и республиканских газетах и журналах, часто проводятся выступления по радио и телевидению, заповедник регулярно участвует в различных республиканских выставках);
- **центром науки** (регулярно на базе заповедника проводятся

-
- научные конференции — межрегиональные, бассейновые, всероссийские);
 - *издательским центром* (редактирование и выпуск книг по биоразнообразию и экологии региона — научные труды заповедника, Экологический вестник Чувашской Республики, Красная книга Чувашской Республики, отдельные методические пособия и др.);
 - *экспедиционным центром* (проводятся различные экспедиции по изучению биоразнообразия республики, ведется обследование природного каркаса в содружестве с ведущими учеными республики, в заповедник приезжают различные экспедиции из научных центров страны);
 - *партнером многих научных учреждений и обществ* (содружество осуществляется с Национальной академией наук и искусств республики, Чебоксарским филиалом Главного ботанического сада РАН, Чувашским государственным университетом, Чувашским государственным педагогическим университетом, Казанским государственным университетом, Пущинским государственным университетом, Пензенским государственным педагогическим университетом, Институтом природных систем Академии наук Республики Татарстан, Институтом экологии Волжского бассейна, Териологическим обществом РАН, Союзом охраны птиц России, Энтомологическим обществом России, Ботаническим обществом России и др.);
 - *проектным центром* по организации новых ООПТ (подготовлены обосновывающие документы по организации национального парка «Заволжье», которые прошли федеральную экологическую экспертизу, проект экологического каркаса республики, организованы два новых участка заповедника и т.д.);
 - *консультационным центром* подготовки ряда нормативно-правовых документов по биоразнообразию;
 - *центром охраны биоразнообразия* (госинспектора и опергруппа принимают участие в совместных рейдах);
 - *центром мониторинга* (составление Летописи природы, проведение анализов почвы, воды, биосубстратов, учетов охотничьих животных, кольцевания птиц и т.д.).

Присутствие вышеперечисленных функций заповедника позитивно сказывается на устойчивом развитии и интеграционных процессах в социально-экономической сфере Чувашской Республики.

РЕГИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ СЕТИ ООПТ В РЕСПУБЛИКЕ ТАТАРСТАН

Солодников М.В. (Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов Республики Татарстан)

Республика Татарстан (РТ) в числе первых субъектов РФ заняла активную позицию в развитии природно-заповедного фонда и формировании на своей территории экологического каркаса. Согласно специальному Постановлению Кабинета министров РТ (1996), заповедное дело признано одним из приоритетных направлений государственной экологической политики. В структуре Минприроды РТ была организована государственная специализированная инспекция оперативного контроля за ведением заповедного дела.

В 1996–97 гг. проведена инвентаризация ООПТ и издан Государственный реестр — официальный документ, в котором упорядочены имеющиеся сведения о природно-заповедном фонде республики, заложены основы более эффективного управления им.

К 2000 г. природно-заповедный фонд РТ включал 172 ООПТ: Волжско-Камский заповедник, национальный парк «Нижняя Кама», 5 комплексных, 14 природных и 18 охотничьих заказников, 132 памятника природы. Общая площадь ООПТ составляет 1,45% от территории республики. Однако, в соответствии с нормативами, природно-заповедный фонд должен быть не менее 3%, а буферные зоны — не менее 25%. Лишь в этом случае ООПТ смогут работать как сеть особых охраняемых территорий, т.е. выполнять возложенные на них функции.

Одним из направлений достижения этой цели является резервирование природных территорий, предусмотренное федеральным и республиканским законами об ООПТ. Разработан проект постановления Кабинета министров РТ, раскрывающий механизм такого резервирования. Проект содержит список участков, планируемых под создание ООПТ, их площади, картографические материалы, описание режима охраны, согласованного с заинтересованными органами и землепользователями.

Завершена разработка проекта постановления Кабинета министров РТ о ведении государственного кадастра ООПТ. В документе сформулированы требования по систематическому сбору информации о процессах, происходящих на ООПТ, и результатах контроля за соблюдением их режима.

Развивается сотрудничество с другими субъектами РФ по управлению природно-заповедными территориями, расположенными в границах двух и более субъектов. Так, на территорию Башкортостана планируется расширить заказник «Чатыр-Тау». Сохранение в нем уникальных ландшафтных объектов степной и лесостепной зон

станет одним из направлений реализации межрегиональной программы «Волго-Уральская экологическая сеть».

По материалам исследований специалистов-экологов Казанского университета, Волжско-Камского заповедника и Минприроды РТ намечено создание трансграничного заповедника на территории республики, Ульяновской и Самарской областей.

В настоящее время создаются новые формы ООПТ, деятельность которых направлена на сбалансированное природопользование, сочетающее экологически безопасное сельскохозяйственное производство и репродукцию природных систем и их компонентов.

Одной из функциональных единиц СОПТ являются памятники природы. Небольшие площади этих объектов, территориальная разобщенность, отсутствие необходимого финансирования их обустройства и систематического контроля не позволяют эффективно поддерживать режим охраны. В связи с этим проводятся работы по реорганизации части памятников природы в иные категории ООПТ. Так, планируется создать природный парк «Казанский», в состав которого войдут семь городских памятников природы. Подготовлены проектные материалы по организации на островах природного заказника «Спасский», ядром которого станет памятник природы «Спасск» — колония степной гадюки.

На территории Высокогорского района планируется организация природного парка «Семиозерский лес». Функциональное зонирование парка, создание условий для сохранения природных комплексов и умеренной рекреации на выделенных для этого зонах с различным режимом охраны позволят эффективно решать вопросы отдыха населения.

Планируется создание заповедного комплекса республиканского значения на основе существующего заказника «Кичке-Тан». Комплекс будет включать заповедник, заказник и зону особого режима пользования, площадью по 5 тыс. га. Такая форма позволит рационально использовать и эффективно сохранять природные системы заповедного комплекса. На большей части охраняемого комплекса местному населению будет разрешено осуществлять нормированное природопользование (сенокошение, сбор ягод и грибов, занятие любительской охотой и рыболовством), и лишь на части территории, где отмечены обитание редких видов животных и уникальные растительные сообщества, будет установлен заповедный режим.

Органы местного самоуправления и население поддерживают развитие СОПТ республики. Так, по предложению районной администрации специалистами готовится проектная документация для организации государственного природного комплексного заказника «Балтасинский».

Раздел 4.

ОПЫТ ПРОЕКТОВ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНТЕГРАЦИИ ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ И ЕГО УРОКИ

ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ МОДЕЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ ПО ИНТЕГРАЦИИ ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ В РЕГИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ: ЗАДАЧИ, МЕТОДЫ, РЕЗУЛЬТАТЫ

Минаева Т.Ю. (WWF России), Карпенко А.Д., Аллахвердова О.В.
(Лаборатория конфликтологии НИИ комплексных социальных
исследований СПбГУ, Санкт-Петербург)

Интеграция охраняемых природных территорий в социально-экономическую жизнь регионов как вклад в их устойчивое развитие явилась предметом специального проекта Российского программного офиса Всемирного фонда дикой природы (WWF России), осуществленного при финансовой поддержке Датского агентства по охране окружающей среды (DANCEE). Идеологической основой проекта слу-жила «Концепция системы охраняемых природных территорий», первый вариант которой был разработан WWF России в 1999 г.

Под интеграцией понимается включение СОПТ в максимально разнообразные сферы регионального развития на уровнях — местном, субъекта федерации и федеральном. При этом имеется в виду интеграция в региональное развитие как ООПТ федерального уровня, так и используемых в хозяйственной деятельности территорий с ограничениями режима использования (т.е. ОПТ).

Цели и задачи проекта.

Проект WWF России «Вклад в устойчивое развитие России — интеграция охраняемых природных территорий в региональный контекст» можно рассматривать как эксперимент по проверке возможных направлений интеграции СОПТ в нескольких областях Российской Федерации, контрастных по географическим, политическим и экономическим условиям — Ленинградской, Рязанской, Брянской, Калужской и Орловской. Важнейшие вопросы интеграции, которые решал этот полевой проект, состояли в следующем: в какие сферы социально-экономической жизни региона возможна интеграция СОПТ, готовы ли регионы и ООПТ к такой интеграции, какие трудности при этом возникают?

В ходе проекта проверялась реализуемость моделей интеграции СОПТ в сферы и направления, описанные в предыдущих разделах сборника. Была предпринята попытка создать перспективные устойчивые схемы такой интеграции, инициировать необходимые процессы, обеспечить их методически и придать им изначальный экономический и политический импульс. Настоящая статья основывается на опыте, полученном при реализации данного проекта.

Схема организации проекта предполагала создание механизма предварительного планирования и анализа результатов на основе обратной связи.

Вначале выполнялся анализ условий региона по литературным данным и на основе социологического обследования. Последнее было призвано решить две задачи:

- выявить отношение населения и власти к ОПТ и основные противоречия между интересами населения и задачами территориальной охраны природы;
- дополнить сведения об условиях региона, полученные из литературных источников, некоторыми специальными данными (отношение населения к власти, социальная атмосфера и др.).

На основе данной предварительной работы в качестве объекта тестирования для каждого региона была выбрана модель интеграции ОПТ в региональный контекст и выделен субпроект, далее упоминаемый как компонент проекта. Разрабатывались план работ, механизмы организации поддержки деятельности властью и населением, механизмы обратной связи.

Проект реализовывался в течение двух лет, за всей деятельностью следили региональные наблюдательные советы и наблюдательный совет проекта. Наблюдательные советы объединяли заинтересованных лиц на региональном и федеральном уровнях: представителей власти, ответственных лиц в сфере управления ОПТ и природопользования, неправительственные организации, научную общественность. На консультативном уровне реализация проекта сопровождалась экспертной поддержкой социологов и конфликтологов, в случае необходимости план работ корректировался.

По истечении двух лет реализации проекта было проведено повторное социологическое обследование регионов. Повторное обследование решало следующие задачи: изменения, произошедшие за время проекта в системе управления территориями; роль населения, его отношение к ОПТ; степень воздействия мероприятий проекта на властные структуры и население; место ОПТ, их значение и выполняемые функции.

Предпосылки процесса интеграции.

Интеграция охраняемых природных территорий во все аспекты регионального развития — процесс, продиктованный объективными причинами.

Характер экономического развития страны приводит к необходимости более интенсивного использования природных ресурсов, реструктуризации ресурсодобывающих отраслей (в том числе к их регионализации), сокращению государственных затрат (в том числе на природоохранные нужды).

Характер политического развития страны определяет несогласованность федерального, регионального и отраслевого законодательств в части регулирования природопользования, упрощение процедур принятия решений в области природопользования, регионализацию в хозяйствственно-экономической области.

В социальной сфере характерны, с одной стороны, демократизация сознания, выразившаяся в снятии запретов и осознании права собственности; с другой — обнищание населения и, как следствие, усугубление восприятия природных ресурсов как объекта прямого потребления; потеря моральных ориентиров и деэкологизация сознания всех слоев общества.

В России ОПТ несут традиционно присущие им функции и достаточно интегрированы в территориальные системы регионов. Описанные выше объективные процессы ведут к росту неприятия всеми членами общества традиционных функций ОПТ.

Охраняемая природная территория является ресурсом — как региональным, так и федеральным. Объективно в условиях ограниченных ресурсов обществу придется его использовать тем или иным образом, т.е. изменить функции ОПТ.

Идеология проекта основана на попытке интегрировать ОПТ в существующие схемы потребления практически без изменения функций всей системы (при возможном частичном перераспределении функций между ее элементами). Таким образом, задачами проекта было — направить объективный процесс интеграции охраняемых природных территорий в экологически безопасное русло, попытаться интегрировать ОПТ в различные сферы жизни регионов, пока их «грубо и здимо» не интегрировали исключительно в производственную сферу.

Включение системы ОПТ в региональное развитие подразумевает как опору на существующие правовую базу, организационные структуры, кадровый потенциал, экономические возможности, так и, при необходимости, — создание новых правовых возможностей и организационных структур, развитие методической базы и обучение кадров, инициацию экономических механизмов. При этом следует

учитывать прогноз развития регионов. Необходимо отметить, что модельные проекты реализовывались в условиях непрерывного законотворчества и организационной перестройки органов управления как регионального, так и федерального уровней, что затрудняло такое прогнозирование.

Очевидно, что поставленная задача требует значительных ресурсов и полного взаимодействия со всеми вовлеченными группами. Ввиду невыполнимости этих условий, необходимо было наиболее полным образом использовать имеющиеся мотивации всех участников процесса.

Мотивация движения к интеграции и готовность участников.

В настоящее время система регионов в России еще не сложилась и в обозримом будущем, скорее всего, будет пересмотрена. Однако, несмотря на изменения в структуре управления регионами, местный/районный уровень остается наиболее устойчивой частью региональной системы. Поэтому основной упор при реализации конкретных моделей взаимодействия в проекте делался на местный уровень. На уровне области решались вопросы, имеющие долгосрочный характер, например, совершенствование правовых основ деятельности, создание официальных организационных структур и т.п.

Социологическое обследование территорий по компонентам перед началом проекта показало ряд особенностей местных условий: роль местной власти и ее ожидания от реализации функций охраняемых природных территорий, экономическое и политическое положение населения, отношение к ОПТ и наличие природоохранных мифов, реализуемые функции ОПТ и реальные механизмы, стоящие за системой управления.

Основной вывод, который можно сделать из анализа результатов предпроектного обследования: необходимость сохранения природы находит понимание на всех уровнях (хотя степень и качественные характеристики, критерии, формы и методы могут быть разные и, нередко, разнонаправленные). Таким образом, первая функция — природоохранная, подтвержденная перед началом проекта, принимается на местном уровне (чаще всего на уровне мифа о сохранении природы). Значимость ее была различна по компонентам: там, где природные системы в значительной степени были нарушены (Орловская область), природоохранная функция была приоритетной. Там, где природные системы не были нарушены, а территория освоена незначительно — природоохранное значение ОПТ было ниже. Таким образом, принимаемая функция определяла роль и зна-

чение СОПТ для территории. Вопрос заключался в том, достаточно ли природоохранной мотивации для поддержки привнесенных проектом инициатив?

Предварительное социологическое обследование повсеместно показало, что в 1999 г., в самом начале проекта, районный уровень был слабо заинтересован в интеграции. Потенциальные партнеры на уровне района не понимали, в каких вопросах такая интеграция возможна, особенно, когда речь шла о взаимодействии с федеральными структурами (государственными природными заповедниками). К тому же, сложное социально-экономическое положение не позволяло отвлекаться от проблем выживания. Ситуация областного уровня была несколько благоприятнее для положительного восприятия СОПТ, но также определялась во многом неблагоприятной в то время социально-экономической обстановкой. Однако инициация проектом интеграции ОПТ для этих двух уровней оказалась и важной, и своевременной. Проект заставил обратить внимание на ОПТ и наглядно показал некоторые варианты их «полезности» в жизни территорий. Основными участниками процесса интеграции стали областные и районные власти; ведомства, организации и предприятия, активно использующие природные ресурсы; администрация и сотрудники ООПТ и представители федеральных структур, уполномоченных в сфере охраны окружающей среды.

Регион: районы и области.

Регионы не являлись инициаторами интеграции, но отнеслись к ней позитивно. И в более благополучной Ленинградской области, и в менее благополучной Рязанской, к новой активности отнеслись с интересом. За время реализации проекта три субъекта Федерации вышли из числа убыточных. Социально-экономическая ситуация улучшилась в областных центрах, а улучшение на уровне районов только намечается. Поэтому, в частности, районы были наиболее заинтересованы в сотрудничестве. Однако на общем, принимающем эти новации фоне, конкретные должностные лица подчас не готовы, не могут и не хотят менять сложившиеся системы и структуры, поскольку это затрагивает их интересы. Но это проблемы менеджмента проекта, которые решаются известными приемами, например, в бизнесе.

ООПТ федерального уровня.

Мотивация ООПТ в интеграции во многом зависит от трудностей, связанных с поддержанием их структуры (отсутствие финансирования, кадровые проблемы, недвижимость, износ основных средств), неясности их роли и места в региональных системах. Например, ООПТ федерального подчинения не получают необходимо-

го бюджетного финансирования. При попытках взаимодействия с местной/областной структурой выявляется проблема непризнания и отсылки «чужаков» к своему руководству. Решение проблем затягивается, и ООПТ попадают в двойственную ситуацию. Возникает необходимость ухода от закрытости существования, ООПТ бывает вынуждена дополнять природоохранную функцию другими, полезными для района и области. Особо нового ООПТ предложить не могут: их деятельность довольно жестко регламентирована законом. Опора на временные послабления, связанные с тяжелым положением федеральных ведомств, может быть только оперативной. К тому же, очередная реорганизация Госкомэкологии в Министерство природных ресурсов, которая еще не завершена, заставляет ООПТ быть осторожными и не проявлять активности.

Существует ряд внутренних особенностей, которые ярко проявились в проекте. Первая связана с личностью руководителя ООПТ. Личностные качества директора, его креативность, консерватизм, культурный и образовательный уровень определяют направленность и успешность интеграции. Проект показал, что в тех участвовавших в нем заповедниках, где директор и сотрудники имеют достаточно позитивных черт характера, интеграция более успешна. Там, где директор консервативен и/или не имеет достаточного личного потенциала, активность администрации ООПТ в проекте постоянно сводилась к реализации текущей, традиционной деятельности под видом интеграции.

Для выхода на новые виды деятельности и в новые сферы ресурсов федеральных ООПТ оказалось недостаточно. Почти во всех модельных регионах результаты достигались с помощью внешних управляющих — координаторов, лишенных традиционных природоохранных представлений и связывающих ООПТ с районной и областной властью. Таким образом, роль самих ООПТ в проекте проявилась как активная, но не прямая.

Хозяйствующие субъекты.

Работа с представителями федеральных и региональных организаций, ведомств и предприятий, которые реализуют свою деятельность через активное потребление природных ресурсов (лесное, охотничье, сельское хозяйство, организация рекреации), была, очевидно, недостаточной. Взаимодействие с этой группой участников интеграции является приоритетным, однако требует больших временных и материальных ресурсов, равно как и грамотного стратегического планирования. Наиболее продуктивное взаимодействие осуществлялось с сельхозпроизводителями и лесниками в Орловской области. Последние были активно задействованы в проекте по

разработке и внедрению научно-методических основ лесовосстановления. Сельхозпроизводители показали понимание природоохраных проблем, принятие их решения через систему ОПТ и готовность содействия природоохранным мероприятиям. Представители лесной отрасли в Рязанской области оказались, напротив, чрезвычайно пассивными в восприятии новых подходов, тогда как охотники пытались максимально использовать результаты проекта. Лесное лобби в Брянской области выступало как основной оппонент развития системы ОПТ, однако идею ее реструктуризации и оптимизации поддержало.

Таким образом, единая мотивация интеграции отсутствует, а группы, вовлеченные в процесс, неоднородны по готовности к участию в нем.

Препятствия и трудности интеграции.

Процесс интеграции представляет собой создание нового сложного, отличного от ранее существующего, механизма взаимодействия нескольких структур (администрации районов, области и различных ведомств, имеющих свою сложившуюся систему связей и управления). Изменение такой системы неизбежно сопряжено с огромным количеством трудностей. Среди них можно выделить несколько групп независимо от компонента: инновационные, правовые, экономические, организационные, кадрово-ресурсные и временные (объективные) и менталитет, консерватизм, отсутствие готовности и управленческого опыта, инерционность поведения (субъективные). При этом степень их проявления для каждого из компонентов различна.

В чем же конкретно проявляются эти трудности?

Прежде всего, это *инновационный* характер процесса. Любое нововведение сопряжено с сопротивлением людей, потому что нарушает установившиеся правила, создает дополнительную неопределенность, и, как следствие, опасения за свое будущее. Кроме того, инновации часто требуют дополнительных временных и интеллектуальных усилий. Они могут привести к материальным потерям и т.п. Все это неблагоприятно воспринимается людьми независимо от статуса и роли, которую они выполняют. Очевидно, что инновация, привнесенная WWF как средство улучшения социально-экономических условий и заповедников, и районов, была воспринята с некоторым сопротивлением.

Трудности *правового* плана вызваны тем, что процесс интеграции происходит в условиях несогласованного отраслевого федерального законодательства. Это не дает возможности реализовывать ряд мероприятий на районном и областном уровнях, возникают

проблемы в области принятия решений (создание трансграничной ОПТ, деятельность в границах биосферного полигона, утверждение проекта Экологической сети — ЭКОНЕТ и т.п.). В целом, усиление роли регионов — объективный процесс, оно закреплено в некоторых правовых актах. Предварительный анализ законодательства показал, что формальных препятствий для реализации запланированной деятельности в рамках федерального законодательства не имеется, кроме двух случаев: разнотечений относительно деятельности на биосферных полигонах в Лесном кодексе и Законе об ООПТ и лишения субъектов Федерации права заключать международные соглашения о трансграничном сотрудничестве на уровне областей. В некоторых случаях проблемы вызывались исключительно незнанием законодательства.

Однако *регионализация имеет и отрицательные последствия*. Значительные проблемы вызвал новый порядок образования федеральных ООПТ, продиктованный усилением роли регионов. Тем не менее, федеральный статус существующих заповедников и национальных парков по-прежнему ограждает их от злоупотреблений со стороны региональных администраций, что, к сожалению, не подкрепляется бюджетом. Со временем эти вопросы могут быть решены, но на данном этапе правовые трудности сильно влияют на интеграцию практически во всех компонентах проекта.

Экономические проблемы. Именно они стали одной из причин включения ОПТ в районные системы. Но и для реализации планов по развитию экологического туризма, экопросвещения и т.п. на начальном этапе требуются дополнительные финансовые вложения, которых нет у заповедников, нет в районе (и области) и недостаточно у спонсоров. Очевидно, что это тормозит возможное развитие малого бизнеса, который предполагалось развивать как одно из средств экономической интеграции.

Организационные трудности. Процесс интеграции связан также с организацией взаимодействия администрации ОПТ и власти уже на районном уровне. Внешние задачи (например, привнесенные WWF — чужие, инновационные) требуют организации их внедрения районами и субъектами, с образованием соответствующих структур. К тому же, социально значимые проекты не могут быть краткосрочными, они сложны и требуют многогодовых изменений. Долгосрочный и устойчивый результат может стать при условии дальнейшей реализации начатых мероприятий определенными управлеченческими структурами. Несомненно, в районах и областях существует опыт создания дополнительных (неуставных) организационных структур для решения целевых проблем (борьба с радиоактивной опасностью, сбор урожая и пр.) Однако все это связано с преодолением

экстремальных ситуаций, а не с продолжительным конструктивным строительством. Естественно, с появлением новых проектов приходится выстраивать новую систему связей, определять алгоритм принятия решений и обеспечивать координацию деятельности всех структур на территории. Кто должен взять на себя решающее право: областная администрация или региональные представители федеральных структур, районные администрации или ООПТ? В ряде компонентов проекта до конфликтов такого рода еще дело не дошло, но проблемы, связанные с этим, уже возникают. Понятно, что необходимы согласованные действия, характер которых следует отрабатывать на всех уровнях.

Вторая объективная организационная проблема — это отсутствие кадров менеджеров, компетентных работать в новых социально-экономических условиях, когда необходимы предпринимательская инициатива, способность аналитически оценивать ситуацию и ресурсы, уметь согласовывать свои интересы с интересами партнеров по деятельности, направленной подчас на осуществление противоречивых задач: охрана природы, с одной стороны, и экономическая эксплуатация ее — с другой. На данном этапе интеграции ОПТ ни в одном из компонентов не оказалось таких менеджеров (директоров, координаторов, глав администраций), которые смогли бы самостоятельно и активно управлять процессом интеграции. Проблемы координаторов были в том, что они видели задачи очень узко (только те, за которые отвечают) и старались их передать в регион. Но региону они не нужны, потому что он живет без новаций (пусть и плохо.)

Дополнительно к объективным трудностям можно добавить и субъективные. Это прежде всего стереотипы поведения и существующие мифы, являющиеся сильным ограничителем изменения поведения руководителей и специалистов всех уровней. Один из мифов связан с восприятием статуса федеральных ООПТ. Во-первых, заповедник — это «заповедно!», что не допускает ни при каких условиях его коммерческого использования, во-вторых, районные власти привыкли, что заповедник — это область федеральной ответственности («мы не можем вмешиваться, не должны помогать, поддерживать — пусть это делает центр»). В результате — инертность в поведении, отсутствие инициативы в поиске решений, которые могли бы повысить уровень жизни и социальные блага для всех участников. Неоднозначное отношение к этим постулатам является также источником конфликта между разными позициями администрации ООПТ, представителями коллективов как в ООПТ, так и других ведомствах, а также местными производителями и районной властью.

Именно такие трудности проявились в большей или меньшей мере во всех компонентах, и они еще до сих пор не преодолены.

Вышеизложенным обусловлена и другая субъективная трудность — отношение ключевых лиц, принимающих решения, к самой идеологии процесса интеграции ОПТ в развитие района. В данном случае, наибольшие трудности возникали именно с администрацией государственных природных заповедников. Ни в Брянском, ни в Окском компоненте директора не приняли задачи WWF, (а следовательно, и интеграцию как цель) в качестве своей важной профессиональной и управлеченческой задачи. Для них было совершенно неприемлемо изменение традиционной научной деятельности и охраны, они рассматривали деньги, выделенные на реализацию проекта WWF, лишь как дополнительный ресурс для выполнения своих текущих научных задач и решения хозяйственных проблем.

Следует также учитывать, что заповедники не обладают навыками распространения опыта на внешнего потребителя или другие территории. Поэтому никаких шагов по разработке бизнес-идей по экономической интеграции не только не могло возникнуть, они часто блокировались.

Успех модельного проекта во многом зависел от грамотного управления процессом и уровня подготовки кадров. Возникали затруднения в результате нечеткого формулирования задач для менеджеров всех уровней, вовлеченных в проект, с одной стороны, и неумения работать по заказам ООПТ у специалистов районного уровня, с другой стороны.

Решающим фактором стало наличие «толкового» внешнего координатора, призванного проводить идеологию проекта и организовывать работы. Роль координатора в такой ситуации становится гораздо шире, чем просто выполнение узких задач проекта. Он становится «переговорщиком» с властями и общественностью, контролером использования финансов фонда, призван регулировать проблемы, эффективно задействовать все ресурсы и организовывать процесс взаимодействия между всеми участниками, связанными с интеграцией ОПТ в регион (WWF России, администрацией заповедника и администрацией района).

При этом координатор должен уметь организовать процесс таким образом, чтобы были учтены интересы всех вовлеченных в проект групп и структур, их гармоничная кооперация. ООПТ вместе с координатором проекта следует «выходить» со своих территорий в регион. Районные власти должны получить обоснованную мотивацию для содержания на своей территории ОПТ областного и местного значений и найти им место в системе хозяйствования. Деятельность координаторов должна быть активной и включать захват

новых сфер деятельности и косвенный PR для изменения общественного сознания региона. Нужно создавать новые мифы — о благотворном взаимодействии охраны природы и рачительного природопользования, экономической эффективности ОПТ и пр.

Опыт интеграции ОПТ в модельных регионах.

Оценка итогов реализации модельного эксперимента и опыта проекта имеет исключительную важность для дальнейшего планирования развития СОПТ в России. Предметом данного раздела является анализ соответствия поставленных задач и полученных результатов, равно как и трудностей, с которыми пришлось столкнуться на территориях четырех модельных регионов. Конкретные результаты компонентов представлены в одной из статей данного сборника.

Во всех компонентах проекта ставилась задача инициировать процесс интеграции СОПТ в региональное развитие и обеспечить его устойчивость путем налаживания и закрепления связей между участниками, создания организационных структур, разработки и внедрения методов обучения и поддержки кадров, нормативного закрепления созданных организационных схем.

Управление проектом осуществлялось по компонентам, которые соответствовали модельным регионам: в Ленинградской области — Нижнесвирский компонент, в Рязанской области — Оксский компонент (по названиям заповедников), Брянский компонент и Орловский компонент (по названию областей).

Нижнесвирский компонент проекта.

Характер задач, поставленных проектом для реализации в Ленинградской области, был обусловлен общими условиями региона. Природные условия здесь обусловили концентрацию населения в малых городах и поселках и относительно высокую долю площади природных комплексов, близких к естественному состоянию, при высокой плотности населения. Пограничный характер региона и имеющиеся традиции в организации туризма на объектах культурного наследия определили основное направление, разрабатываемое здесь проектом,— экологический туризм на ОПТ. Вторая столица обеспечивает высокий уровень специалистов, вовлеченных в проект, что позволило планировать достаточно сложные цепочки мероприятий. Наличие крупной неправительственной организации с проектным опытом — Балтийского фонда природы, позволило консолидировать усилия нескольких проектов для решения аналогичных задач и обеспечило перспективу продолжения деятельности по инициации процессов интеграции в регионе. Несмотря на наличие конфликта в Нижне-Свирском заповеднике, там создан работоспособный коллектив.

В задачи проекта входило разработать механизм включения ОПТ различных категорий области в туристические маршруты экологической направленности, создать на базе Нижне-Свирского заповедника информационно-методический центр по развитию экологического туризма, оптимизировать систему ОПТ за счет усиления природоохранных функций заповедника путем создания его филиала.

Включение ОПТ в региональные туристические схемы было подготовлено многолетней практикой взаимодействия неправительственных организаций, научной общественности и власти по развитию системы охраняемых природных территорий. Система ОПТ в целом принимается властью положительно, ее ценность и функции осознаны, и развитие такой дополнительной функции, как экологический туризм, понято, принято и поддержано. Идеология сочетания природоохранных и рекреационных функций различных ОПТ области пропагандировалась в телевизионных передачах, которые создавались при финансовой поддержке WWF в рамках проекта. В рамках проекта были также осуществлены некоторые мероприятия, направленные на совершенствование методической базы: проведено обучение кадров, составлен кадастр маршрутов, разработана концепция развития экологического туризма в области, подготовлено пособие по развитию экологического туризма, проведены демонстрационные туры, обеспечена информационная поддержка путем подготовки буклетов, теле- и видеофильмов.

Процесс курируется Балтийским фондом природы, и результат в целом оценивается как устойчивый. Однако анализ результатов социологического обследования показал, что хотя областная власть идеологически поддерживает интеграцию ОПТ в регион и признает необходимость развития экологического туризма, ее участие в реализации этих задач носит скорее декларативный характер. Местная власть поддерживает возможные начинания, однако пока это происходит на уровне предварительных обсуждений и формулирования планов. Ответственность и управление интеграцией в области остается за неправительственными организациями.

Интеграция собственно Нижне-Свирского заповедника в схему регионального развития первоначально виделась коллективу заповедника ограниченно: через развитие экологического просвещения (как части экологического туризма), улучшение инфраструктуры для приема посетителей и расширение сети ООПТ (филиал Нижне-Свирского заповедника в соседнем Подпорожском районе). Заповедник имеет опыт по приему посетителей, в том числе иностранных. Директор заповедника сумел собрать вокруг себя команду сотрудников, помогающую ему в различных проектах. Он готов обсуждать вопросы интеграции в регионе, понимает необходимость

развития взаимоотношений с местной и региональной властью и имеет неплохие контакты с последней.

Развитие экотуризма, по мнению администрации заповедника, возможно только на близлежащей территории, во избежание снижения природоохранных функций ОПТ. Экологическое просвещение допустимо в установленных размерах и на территории, но емкость таких маршрутов мала. Благодаря активности и помощи координатора компонента, а также дополнительной финансовой поддержке WWF Дании (совместно с Санкт-Петербургским госуниверситетом) рядом с заповедником был организован Информационно-экологический центр для студентов университета и туристов. Важность и перспективность такого начинания была понята районом и поддержана им. Ориентируясь на просвещение школьников и объединив ресурсы проекта WWF с ресурсами проектов Балтийского фонда природы и Республики Карелия, был подготовлен и проведен экологический фестиваль в соседнем Олонецком районе. Результатом фестиваля явилось повышение имиджа заповедника и демонстрация новых для района возможностей. В подготовке документов по экотуризму на областном уровне и мероприятиях по фестивалю заповедник выполнял важную, но второстепенную роль.

В процессе интеграции заповедник играет роль поставщика продукции: сохраненные природные комплексы и биологическое разнообразие, информация о природном разнообразии и состоянии окружающей среды, «заповедный» имидж района и экологизированная мораль населения, научная продукция, рабочие места для населения и специфическая инфраструктура прилежащих территорий. Именно таким образом видится экологически безопасная интеграция заповедников в региональное развитие, при сохранении их основных функций.

Если говорить о направлениях интеграции (экологическое, методически-информационное, экономическое, правовое и организационное), то в Нижне-Свирском заповеднике наиболее хорошо разработаны экологический и методически-информационный аспекты (просветительские программы, экотропы, буклеты, видеофильмы).

Экономический аспект в настоящее время подготовлен, но не проработан. Нет ни бизнес-проектов, планируемых для разработки, ни, тем более, бизнес-планов, которые давали бы возможность оценить экономическую целесообразность такой интеграции; не определен туроператор. Нет экономических проработок ни на уровне заповедника, ни на районном и, тем более, областном уровнях.

Если оценивать взаимодействие ООПТ и власти с точки зрения готовности к интеграции заповедника в региональное развитие, то именно готовность, т.е. желание, присутствует, но реальная дея-

тельность в данном направлении требует постоянной активности, уточнения позиций и интересов всех участников, разумного осмысления возможностей.

Насколько районные власти проявили понимание возможности использования потенциала ОПТ для решения некоторых социально-экономических проблем региона, настолько же последовательно они препятствуют созданию новой территории с заповедным режимом. Сроков проекта не хватило, чтобы полностью согласовать создание филиала Нижне-Свирского заповедника «Ивинский разлив». Это демонстрирует, что мотивации одной природоохранной ценности отнюдь не достаточно для властей, когда речь заходит об ограничении потребления природных ресурсов.

Обобщая опыт по интеграции, полученный на примере этого регионального компонента, следует отметить:

- готовность областной власти к интеграции ОПТ в региональное развитие обусловлена многолетними традициями предшествующей природоохранной деятельности в регионе;
- для реализации модельных схем по интеграции в экономические процессы у заповедника отмечается нехватка собственных ресурсов;
- положительный опыт поиска и сложение ресурсов различных участников, основанное на их интересах;
- малая продолжительность проекта обусловила нехватку времени для утверждения социальных процессов, инициированных проектом;
- отсутствие дальнейшей поддержки WWF стало в некоторой степени неожиданностью для заповедника, тем не менее, механизмы поиска других средств обсуждаются и доступны для администрации;
- действенным оказалось использование косвенных PR-методов, основанных на интересах участников;
- грамотное управление проектом региональным координатором и продуманная стратегия действий администрации ООПТ обусловили хорошие результаты проекта;
- связь реализации природоохранных функций ОПТ и улучшения социально-экономической ситуации не ясна и не очевидна для власти и требует дополнительного разъяснения и осуществления демонстрационных проектов.

Оксский компонент проекта.

Контрастными по сравнению с Ленинградской областью оказались условия для работы в Рязанской области. Степень сохранности природных комплексов здесь средняя, в некоторых районах — высо-

кая, при средней населенности и высоком проценте сельского населения. Регион является дотационным. В отличие от Ленинградской области, здесь областная исполнительная власть не принимает природоохранных мероприятий, особенно в сфере территориальной охраны природы, как неотъемлемую часть управления и жизнеобеспечения региона. Положительные природоохранные инициативы депутата от Рязани в Государственной Думе областной администрацией не принимаются и не развиваются. Неправительственные организации и научная общественность достаточно активны, однако это не привело к более серьезному отношению власти к ООПТ, которые рассматриваются в качестве неких объектов культуры, а не способа природопользования.

При планировании проекта мы не включали слабо организованную областную систему ОПТ в модель интеграции, а основной акцент сделали на реализации концепции биосферного резервата в Окском биосферном государственном природном заповеднике.

В задачи проекта входила комплексная интеграция федеральной ООПТ в региональное развитие путем реализации трех основных функций биосферного резервата (согласно Севильской стратегии), а именно:

- 1) функции сохранения — путем организации мониторинга состояния природных комплексов и оптимизации охраны и управления территорией (развитие инфраструктуры);
- 2) функции развития — путем разработки и внедрения методов рационального природопользования;
- 3) функции научно-технического обеспечения — путем развития инфраструктуры и методического обеспечения для экологического образования, просвещения и подготовки кадров, а также выработки основы для создания научной продукции, востребованной для решения локальных, региональных и глобальных задач.

Реализация этих функций должна была быть обеспечена в ходе выполнения проекта организационно (включая структуру и механизмы управления и решение правовых вопросов), материально (развитие инфраструктуры) и методически. Связь мероприятий и интеграцию в региональное развитие предполагалось осуществлять на информационно-методическом уровне.

В данном компоненте была реализована попытка осуществить интеграцию в региональное развитие в социальной, экономической и правовой сферах. Проект реализовывался в специфической ситуации. Смена координатора и слабый заповедный менеджмент не дали возможности работать с интересами и ресурсами возможных партнеров. Ориентация в компоненте шла на использование гранто-

вых ресурсов фонда для развития собственной традиционной деятельности сотрудников.

Если проанализировать основные направления интеграции, то наиболее подготовленным и частично реализованным оказался информационно-методический аспект. Специалистами заповедника подготовлены просветительские программы для школьников и студентов, проводятся учебно-методические семинары для учителей с целью развития более широкого просвещения населения. Однако и в данном направлении есть еще много неэффективных действий. С одной стороны, выпущено огромное количество буклетов о заповеднике, но они реализуются только на своей территории, не выходя за пределы области. В то же время, обещаемые учебно-методические материалы для учителей до сих пор находятся в стадии разработки. Иными словами, уровень готовности информационно-методических материалов не достаточен для внедрения, так как не обеспечивает решение задач не только данного аспекта интеграции, но и собственно экологического (развитие экопросвещения с целью изменения сознания населения по использованию природных ресурсов).

Собранный в заповеднике материал использовался при создании рекомендаций по комплексному целевому лесопользованию и правовому регулированию противоречий биосферного резервата. Результаты компонента могут быть использованы на областном уровне, но проведенное обследование показывает, что повышение активности заповедника, на основе полученного гранта, и включение этой активности (в виде новаций) в районное и областное развитие не имеет места. Экономический аспект обсуждается только как желаемый и возможный. Никаких реальных действий в этом направлении ни в деятельности заповедника, ни в деятельности районов не наблюдается (за исключением незначительной взаимопомощи заповедника и администрации г. Спасска).

Областная власть смотрит на заповедник как на обособленную структуру, имеющую федеральное подчинение, и не рассматривает его как свой перспективный ресурс. Это удобная позиция перекладывания ответственности на других. К тому же всегда есть возможность, пользуясь нерегламентированностью взаимоотношений с ООПТ, использовать ее ресурс по личной договоренности.

Важным для интеграции опытом, полученным из этого регионального компонента, может являться следующее:

- отсутствие готовности как областной и районной власти, так и администрации заповедника к интеграции ООПТ в региональное развитие служило решающим препятствием для реализации проекта;
- для реализации модельных схем по интеграции заповедника

в экономические процессы необходимы вложения в модельные проекты по лесопользованию и аналогичные разработки, которые превышают предусмотренные проектом в десятки раз;

- малая продолжительность проекта обусловила нехватку времени для утверждения социальных процессов, инициированных проектом (в том числе в коллективе заповедника), сотрудники по-прежнему остаются в плену «потребительской» ментальности;
- не создана устойчивая схема продолжения инициированной деятельности и поиска средств, отсутствие дальнейшей поддержки WWF, вероятно, станет фактором снижения активности заповедника в регионе;
- высокий научно-методический потенциал коллектива заповедника был реализован, но не востребован. Необходимо формирование спроса на информационно-методические услуги заповедника, которое обеспечит устойчивое его существование в регионе;
- связь реализации природоохранных функций ОПТ и улучшения социально-экономической ситуации не ясна и не очевидна для власти и требует дополнительного разъяснения и демонстрационных проектов.

Формирование спроса у власти на природоохранную функцию заповедника — одна из основных задач в перспективе.

Брянский компонент проекта.

Условия выполнения проекта в Брянской области были противоречивыми. Благодаря активной позиции заповедника в плане информационной поддержки природоохранных мероприятий, реальной деятельности научного коллектива заповедника по инвентаризации состояния биологического разнообразия и организации новых ООПТ, прямому многолетнему сотрудничеству сотрудников заповедника с украинскими коллегами в области сохранения и изучения природы, активной работе с областной властью в ходе первой фазы проекта (1996–1998 гг.) в целом создана благоприятная атмосфера для реализации моделей интеграции ОПТ в региональное развитие.

Однако при первичном планировании проектной деятельности направления этой интеграции были выбраны явно неудачно. Значительную роль планировалось уделять развитию малого зеленого бизнеса в населенных пунктах вокруг заповедника. Эта модель оказалась слишком далекой от действительности и в ходе проекта от нее пришлось отказаться. Другие модели были направлены на оптимизацию областной системы ОПТ и информационно-методическое

обеспечение региональных программ в различных сферах. Важным шагом стало решение о создании на базе государственного природного заповедника «Брянский лес» и ряда заказников биосферного резервата, с перспективой создания трансграничной ОПТ.

Наиболее активные мероприятия в рамках интеграции ОПТ в регион в данном компоненте осуществлялись в направлении оптимизации системы ОПТ: определение статуса и режимов существующих ОПТ и создание ряда новых, расширение территории заповедника, подготовка документации для номинации биосферного резервата, закладка основ трансграничной кооперации в области охраны природы по многим направлениям.

Информационно-методический аспект интеграции наиболее зримым был в плане организации различных экспозиций и выставок. Создание экспозиций в краеведческом музее г. Трубчевска и предоставление информационно-методических материалов библиотеке г. Суздаль несомненно является важным шагом на пути расширения экологического сознания населения, особенно детей. В то же время, программы, планируемые заповедником (в области просвещения, разработки экотроп и т.п.), пока остаются в стадии проектирования. В области территориального планирования природопользования информационная поддержка принятия решений обеспечивалась за счет создания справочно-информационной системы в среде ГИС о состоянии биологического разнообразия и ресурсов области. Однако формат базы данных остается достаточно специализированным и требует, для ее эффективного использования, доработки и обучения персонала.

Говорить о готовности к интеграции заповедника «Брянский лес» в региональный контекст в настоящее время можно только с различными оговорками. Так, руководство заповедника в своей деятельности ориентировано только на выполнение узконаучных задач. Понимание своих задач заповедником ограничено рамками заказов МПР и не предполагает расширение инициатив в других направлениях.

Анализ результатов реализации моделей интеграции в различные сферы жизни региона продемонстрировал приоритет социальной и правовой сферы.

В качестве поиска путей к районной интеграции заповеднику удалось наладить взаимоотношения с администрацией Трубчевского района, имеются и перспективы экономического взаимодействия двух сторон (ООПТ и района).

Анализируя правовые аспекты интеграции, следует отметить, что именно в данном направлении активно идет работа в Брянском компоненте (создание двух заказников и биосферного резервата, трансграничного с Украиной, развитие регионального законодатель-

ства, обеспечивающего деятельность биосферного резервата). Однако это требует времени и согласования действий на разных уровнях власти и ведомств. Директор заповедника в данном вопросе занимает активную позицию и постоянно «будирует» различных руководителей для решения правовых вопросов территории. Власти же неоднородны в своей реакции на такую активность и воспринимают ее как экспансию.

Интеграция в социальную сферу, как уже указывалось, реализуется через методически-информационную составляющую. В этом аспекте заповедник «Брянский лес» имеет некоторую готовность к интеграции. Имеются разработанные и описанные специалистами заповедника экологические маршруты и база данных архитектурных и археологических памятников Трубчевского района. Вся информация передана в районные администрации, но нет уверенности, что она будет востребована без участия заповедника. Постоянно проводятся экскурсии для туристов из района и области, организаторами которых являются сотрудники музея г. Трубчевска и библиотеки г. Суземки, а информационно-методические материалы предоставляет заповедник. В данном виде деятельности собственно и проявляется объединение возможностей ОПТ и работников районов для решения экологических и информационно-методических задач.

Таким образом, можно констатировать следующее:

- имеет место нехватка собственных ресурсов заповедника и проекта для реализации всех поставленных задач;
- информационно-методическая деятельность, будучи выведена за пределы территории заповедника, частично совмещаясь с интересами и ресурсами районов, в результате чего проявился эффект районной интеграции;
- другую деятельность заповедника по интеграции трудно отделить от традиционно сложившихся схем, поэтому ни районная, ни областная власти не связывали активность по гранту с расширением своих ресурсов и перспективами развития;
- в данном компоненте попытки работать по расширению ОПТ в правовом аспекте встречали двоякое отношение: на уровне области — сдержанно-положительное, на уровне районов — индифферентное.

Орловский компонент проекта.

Условия Орловской области для реализации моделей интеграции ОПТ в региональное развитие весьма специфичны, и Орловский компонент по механизму интеграции в регион имел отличную от других ситуацию. Прежде всего, степень нарушенности естественных ландшафтов здесь превышает таковую даже в странах Западной Европы. Последствия чрезмерного и нерационального использова-

ния природных ресурсов уже совершенно зримо проявились в жизни как региона в целом, так и отдельных людей. Настоящее бедствие для области — почвенная эрозия, которая снижает продуктивность сельскохозяйственных земель, емкость угодий и пастбищ, неизвестно изменяет ландшафт, делая его некомфортным для проживания. Население и власть всех уровней здесь открыты для различных рекомендаций, которые могли бы содействовать решению проблемы. Восстановительные же технологии (посадка лесов, реставрация водно-болотных угодий) рассматриваются как единственный выход. Ни о каком лесопользовании речь не идет. Все готовы восстанавливать леса ради их жизни, а не ради их использования. Заинтересованность областной власти в природоохранной деятельности и характер организации структур управления в области позволили решать вопросы правовой сферы в более короткие сроки, чем это обычно возможно.

В качестве модели интеграции ОПТ был принят подход территориального планирования природопользования, в частности — проектирование и создание экологических сетей (по методологии ЭКОНЕТ). Специфика компонента заключалась в распространении разработанных методов также на соседние (Брянскую и Калужскую) области. Посредством создания организационной схемы природопользования здесь в комплексе реализуются все рассматриваемые направления интеграции ОПТ в региональный контекст. Результаты приведены в кратком изложении в одной из статей настоящего сборника.

Анализируя деятельность Орловского компонента, можно говорить о достигнутом позитивном результате. На протяжении двух лет в Орловском компоненте удалось создать предпосылки для внедрения проекта. Осуществлены разработка и утверждение ЭКОНЕТ-плана на три области, от осуществления которого зависит и экономический аспект. Правовой аспект был тесно связан с анализом федерального законодательства, поиском противоречий с концепцией СОПТ, и как следствие, разработкой и принятием Закона «О системе охраняемых природных территорий Орловской области». Информационно-методический аспект активно реализуется через разработку методов восстановления ландшафтов с соблюдением требований для поддержания максимального биологического разнообразия (методическое руководство по лесовосстановлению в лесостепной зоне), создание школьных лесничеств (уже в двух районах) и имеет стойкую тенденцию к развитию.

Для обеспечения экологического просвещения и эффективной системы использования природных ресурсов осуществляется создание, с одной стороны, справочной ГИС-системы по охране окружающей среды для региональных администраций Орла, Брянска и

Калуги (переданы на компакт-дисках), а с другой, развивается изда-тельская деятельность, используется телевещание, массовые ме-роприятия. Проделанная работа создает ряд перспектив для Мало-архангельского района, поэтому можно говорить об интеграции компонента в районный контекст. Заинтересован и другой район, который видит перспективы для своего развития. С появлением За-кона «О системе охраняемых природных территорий Орловской об-ласти» и ряда подзаконных актов можно говорить об элементах сис-темы ЭКОНЕТ и дальнейшем движении к ландшафтному планирова-нию природопользования.

Следует особо отметить, что реализация проекта содействовала укреплению двух структур — неправительственной экологической организации «Ковыль» и лаборатории оптимизации ландшафтов Ор-ловского госуниверситета, которые уже осуществили успешный по-иск средств для продолжения начатой в проекте деятельности. Уча-стники проекта играли значимую роль при создании в области фонда «Правовая реформа». Наличие партнеров в регионе обусловило устойчивость полученных результатов.

Выводы:

- специфические условия региона обусловили высокую степень готовности к реализации предложенной модели интеграции;
- в ходе проекта был максимально задействован и активизиро-ван административный ресурс областной и районной власти как единственного реально работающего механизма продви-жения новых проектов и инициатив;
- в ходе конкретной деятельности отработано «горизонталь-ное» взаимодействие непосредственных исполнителей про-екта различных ведомств и отраслей лесников, экологов, ор-ганов народного образования. Это взаимодействие упрочи-лось и стало приобретать больший смысл с помощью органи-зационной и иной поддержки проекта;
- время проекта — два года, недостаточно для перехода созна-ния от эффективного сельскохозяйственного землепользова-ния к ландшафтному. Эта работа начата, и подготовлены предпосылки для переоформления сознания.

Заключение.

Итоги эксперимента по апробации моделей интеграции ОПТ в региональный контекст в четырех областях Европейской части Рос-сии показали, что:

- процесс такой интеграции — объективный, естественный и однонаправленный;

- модели интеграции специфичны для региона и, как правило, формируются постепенно без специального вмешательства;
- ошибка в выборе модели приведет к замедлению естественного хода процесса интеграции ОПТ в региональное развитие;
- искусственное стимулирование процесса интеграции требует обоснованных подходов и достаточно больших затрат и оправдано лишь при наличии значимых угроз для сохранности природных комплексов или функционирования системы ОПТ;
- наиболее интегрированным подходом является введение системы ландшафтного планирования природопользования с организацией экологических сетей, как наиболее эффективного подхода к территориальной охране природы.

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ МОДЕЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ WWF ПО ИНТЕГРАЦИИ ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ В РЕГИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ

Минаева Т.Ю., Кураева Е.Н. (WWF России)

Модели интеграции, реализованные при поддержке Правительства Дании в проекте WWF России «Вклад в устойчивое развитие России — Интеграция ОПТ в региональный контекст» в нескольких российских регионах, имели не только теоретические, но и практические результаты. Структура и организация проекта описаны в предыдущей статье. В настоящем сообщении полученные результаты представлены в виде обобщающей таблицы и сгруппированы по выделенным ранее направлениям интеграции СОПТ в различные сферы социально-экономического развития регионов.

В социальной сфере: содействие формированию экологического сознания.

В экономической сфере: содействие развитию альтернативного природопользования, в частности, экологический туризм, традиционное природопользование (недревесные ресурсы), экологизация методов природопользования.

В правовой сфере: гармонизация регионального и федерального законодательства в целях обеспечения устойчивого функционирования СОПТ.

В сфере управления: создание планов ЭКОНЕТ как части региональных планов территориального развития; информационное обеспечение принятия управлений решений; оптимизация сети ОПТ, обеспечение их функционирования через оптимизацию управления и инфраструктуры федеральных ООПТ.

Таблица

**РЕЗУЛЬТАТЫ МОДЕЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ WWF РОССИИ
ПО НАПРАВЛЕНИЯМ ИНТЕГРАЦИИ В РЕГИОНАЛЬНОЕ
РАЗВИТИЕ**

Направление интеграции	Ленинградская область	Рязанская область	Орловская область (включая Брянскую, Калужскую в части ЭКОНЕТ)	Брянская область
1	2	3	4	5
Содействие формированию экологического сознания	Визит-центр, издательская деятельность, Телевещание, Массовые мероприятия (организация фестиваля)	Реставрация музея, издательская деятельность, внутренние и региональные образовательные программы (региональный компонент курса географии полностью разработан на средства проекта)	Школьные лесничества, издательская деятельность, телевещание, массовые мероприятия (фейерверк)	Экспозиции в двух краеведческих музеях, в областной библиотеке и в музее Брянского леса. Издание популярной иллюстрированной книги А. Нестика «От трилобита до зубра» о природе Придесенья
Содействие развитию альтернативного природопользования: экологический туризм	Развитие инфраструктуры, совершенствование методов, разработка коммерческих схем, организация контактов с туроператорами, рекламная акция — тест-тур	Разработка, описание и оборудование маршрутов, поддержание инфраструктуры, организация контактов с туроператорами, рекламная акция — тест-тур	Нет	Разработка и описание экологических маршрутов, создание базы данных архитектурных и археологических памятников прилежащего района, разработка проекта гостиницы, изучение потенциала (результат — отрицательный)
Содействие развитию альтернативного природопользования: традиционное природопользование	Нет	Оптимизация и упорядочение использования недревесных и охотничьих ресурсов: выявление запасов, спроса, внедрение организационных механизмов регулирования (закреплены в хозяйственных распоряжениях лесо- и охотустроства), просветительская работа	Нет	Развитие малого зеленого бизнеса — проведен тендер заявок и бизнес-планов среди областных организаций на создание фонда поддержки малого экологического бизнеса. Результат — неготовность участников

1	2	3	4	5
Содействие развитию альтернативного природопользования: экологизация методов природопользования	Нет	Методическое обеспечение и организация плана ведения лесного хозяйства, направленного на восстановление коренных лесов на примере биосферного полигона Окского заповедника	Разработка и апробация методов восстановления ландшафтов с соблюдением требований для поддержания максимального биологического разнообразия: методическое руководство по лесовосстановлению в лесостепной зоне. Лесопосадки на площади около 1000 га, восстановление пастбищ и водно-болотных угодий	Нет
Гармонизация регионального и федерального законодательства в целях обеспечения устойчивого функционирования СОПТ	Придан официальный статус туристическим маршрутам через включение их в кадастр; попытка создания федеральной ООПТ «Ивинский разлив» — нет решения региональных властей	Поправки к типовому положению о биосферных заповедниках России	Анализ федерального законодательства на наличие противоречий с концепцией СОПТ, разработка и принятие закона о СОПТ Орловской области	Региональное законодательство, обеспечивающее деятельность биосферного резервата
Создание планов ЭКОНЕТ как части региональных планов территориального развития	Нет	Нет	Разработка плана ЭКОНЕТ на три области; утверждение плана ЭКОНЕТ на Орловскую область и Малоархангельский район	
Оптимизация сети ОПТ	Создание Федеральной ООПТ «Ивинский разлив» — не утверждена региональной властью	Нет	Создание серии ОПТ в рамках ЭКОНЕТ	Создание двух заказников и биосферного резервата, трансграничного с Украиной
Оптимизация инфраструктуры и управления федеральных ООПТ	Улучшение инфраструктуры, ремонт и строительство жилого фонда, обеспечение транспортом (микроавтобус)	Улучшение инфраструктуры: ремонт и строительство кордонов и гостиницы, обеспечение оргтехникой, программное обеспечение. Разработка плана управления заповедником на основе ГИС	Нет	Создание инфраструктуры для развития современных средств связи, обеспечение транспортом (УАЗ), оргтехникой, программное обеспечение

1	2	3	4	5
Информационное обеспечение принятия управленческих решений	Предоставлена информация для кадастра туристических маршрутов Ленинградской области	Создана ГИС для управления природными ресурсами биосферного полигона и планирования деятельности заповедника на основе проведенных лесоустройства, охотустойства и специальных исследований. Разработана программа ведения мониторинга ОС на территории заповедника для передачи данных в область	Справочные ГИС-системы по охране окружающей среды для региональных администраций Орла, Брянска, Калуги переданы на компакт-дисках и проведен тренинг; проведены 2 тренинга по разработке и планированию ЭКОНЕТ	Справочная БД — археологические и исторические памятники Трубчевского района

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Изменение любой системы — это комплексный процесс, каждая составляющая которого реализуется по индивидуальным законам и с присущей ей скоростью. Природные и социальные системы относятся к самым сложным, и именно такого рода составляющие явились предметом изучения авторов настоящего Сборника.

В его материалах представлены примеры и обобщения, демонстрирующие эволюцию и движение навстречу друг другу системы охраняемых природных территорий и общества. Совершенно очевидно, что процесс этого движения происходит давно, обусловлен различными причинами, и направление его задано. Это естественный путь приспособления для выживания с минимальными потерями.

Представленный опыт позволяет выявить положительные и отрицательные стороны процесса, его движущие силы и участников, и, следовательно, является основой для будущего планирования, управления и эффективного использования полученных результатов.

**ОПЫТ И ПЕРСПЕКТИВЫ ИНТЕГРАЦИИ
ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ
В СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ
РЕГИОНОВ РОССИИ**

Сборник материалов

Формат 60x84/16. Объем: уч.-изд. л. 9,0, печ. л. 8,25.
Тираж 500 экз. Заказ № 550.

ИПП «Гриф и К°», г. Тула, ул. Свободы, 38.
ПЛР № 060231 от 20.10.97 г.